



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

COUNCIL OF EUROPE



Straßburg, den 12. Dezember 2007

CommDH(2007)26
Or. : Englisch

BERICHT DES

MENSCHENRECHTSKOMMISSARS
THOMAS HAMMARBERG

ÜBER SEINEN BESUCH IN ÖSTERREICH
21. - 25. Mai 2007

Zur Vorlage beim Ministerkomitee
und der Parlamentarischen Versammlung

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung.....	3 -
2. Das nationale System zum Schutz der Menschenrechte.....	4 -
2.1 Stand der internationalen Menschenrechtsübereinkünfte.....	4 -
2.2 Verfassungsreform und Kodifizierung von Grundrechten.....	5 -
2.3 Gerichtswesen.....	6 -
2.4 Beschwerdegremien und Menschenrechtsstrukturen.....	7 -
2.5 Zivilgesellschaft.....	9 -
2.6 Menschenrechtserziehung.....	9 -
2.7 Nationale Koordinierung von Menschenrechtsfragen.....	11 -
3. Meinungsfreiheit.....	12 -
4. Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.....	13 -
5. Verhinderung von Diskriminierung.....	15 -
5.1 Rechtlicher Rahmen zum Schutz vor Diskriminierung.....	15 -
5.2 Diskriminierung von Frauen und Gewalt gegen Frauen.....	17 -
5.3 Einbeziehung von Behinderten.....	18 -
6. Behandlung von Asylbewerbern und Einwanderern.....	19 -
6.1 Zuerkennung des Flüchtlingsstatus.....	19 -
6.2 Schubhaft.....	21 -
6.3 Familienzusammenführung.....	23 -
7. Verhinderung polizeilicher Misshandlung.....	24 -
8. Schutz nationaler Minderheiten.....	27 -
9. Empfehlungen.....	29 -
 Anhang 1.....	 32 -
Liste der besuchten oder konsultierten Behörden, Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft.....	32 -
 Anhang 2.....	 35 -
Stellungnahme der österreichischen Regierung.....	35 -

1. Einleitung

1. Auf Einladung von Frau Ursula Plassnik, Bundesministerin für europäische und internationale Angelegenheiten, stattete Herr Thomas Hammarberg, Menschenrechtskommissar des Europarats, der Republik Österreich vom 21. – 25. Mai 2007 einen offiziellen Besuch ab. Der Besuch war Teil eines fortlaufenden Verfahrens regelmäßiger Länderbesuche des Kommissars in sämtlichen Mitgliedsstaaten des Europarats zur Beurteilung der effektiven Einhaltung der Menschenrechte¹. Begleitet wurde der Kommissar von Herrn Lauri Sivonen und Herrn Andrew Forde, Mitarbeiter seiner Dienststelle.

2. Im Laufe seines Besuches führte der Kommissar Gespräche mit dem Bundeskanzler Alfred Gusenbauer, der Bundesministerin für europäische und internationale Angelegenheiten Ursula Plassnik, dem Bundesminister für Inneres Günther Platter, der Bundesministerin für Justiz Maria Berger und der Bundesministerin für Frauen, Medien und Öffentlichen Dienst Doris Bures. Er traf sich ferner mit dem Landeshauptmann und Bürgermeister von Wien Michael Häupl und dem Landeshauptmann der Steiermark Franz Voves. Herr Hammarberg besuchte Wien und Graz und hatte Unterredungen mit Vertretern von Behörden des Bundes, der Bundesländer und der Kommunen, Mitgliedern des Gerichtswesens, der Volksanwaltschaft (sog. Ombudspersonen), Abgeordneten sowie Vertretern der Zivilgesellschaft. Außerdem sprach der Kommissar auf der Österreichischen Richterwoche in Bad St. Leonhard und hielt öffentliche Vorträge in Wien und Graz. Des weiteren besuchte der Kommissar verschiedene für die Menschenrechtssituation relevante Institutionen und Einrichtungen².

3. Besondere Anerkennung zollt der Kommissar der großzügigen Bereitschaft zur Zusammenarbeit der österreichischen Behörden auf allen Ebenen, die ihm seinen Besuch erleichtert hat. Danken möchte der Kommissar auch der Bundesministerin für europäische und internationale Angelegenheiten sowie ihrem Hause für ihr gemeinsames Engagement hinsichtlich der Zielsetzung seines Besuchs. Darüber hinaus möchte er allen Personen, mit denen er während seines Besuches zusammengetroffen ist, für ihre Aufgeschlossenheit und den offenen Meinungsaustausch danken. Besonders erfreut ist der Kommissar darüber, dass er die Gelegenheit wahrnehmen konnte, zahlreiche Vertreter der Zivilgesellschaft zu treffen und von ihrer Sachkenntnis und ihren wertvollen Einblicken in die österreichische Menschenrechtssituation zu profitieren.

4. Zweck des vorliegenden Berichts ist es, Möglichkeiten zur Verbesserung des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte in Österreich aufzuzeigen. Der Kommissar ist der Ansicht, dass dieser Bericht in Fortsetzung des offenen Dialogs mit den relevanten Stellen während seines Besuchs als Grundlage für Fortschritte, künftige Zusammenarbeit und weiterfolgende Maßnahmen dienen sollte. Er ruft die betroffenen Behörden und Institutionen dazu auf, ihren gemeinsamen Sachverstand zum weiteren Ausbau des Schutzes der Menschenrechte in Österreich beizusteuern. Der Kommissar ist der festen Überzeugung, dass in jedem Mitgliedsstaat ständige Bemühungen erforderlich sind, um ein hohes Niveau an Menschenrechtsschutz zu gewährleisten. Derartige

¹ Vgl. das Mandat des Kommissars, besonders Art. 3 (e) der Entschließung (99) 50 über den Menschenrechtskommissar des Europarats.

² Eine vollständige Liste der besuchten Personen, Institutionen und Einrichtungen findet sich im Anhang dieses Berichts.

Anstrengungen können nur dann erfolgreich und konstruktiv sein, wenn sie auf einem ständigen Dialog aller Betroffenen beruhen.

5. Der vorliegende Bericht beginnt mit einer kurzen Beurteilung des nationalen Systems zum Schutz der Menschenrechte in Österreich. Sodann folgen Kapitel zu bestimmten Menschenrechtsproblemen, die der Kommissar zu betonen wünscht. Der Kommissar ist sich dessen bewusst, dass sich die Zuständigkeiten für verschiedene politische Bereiche infolge der bundesstaatlichen Verfassung Österreichs auf die Bundesregierung, die Regierungen der neun Bundesländer und die Kommunen verteilen. Sämtliche Ebenen der Verwaltung tragen aber für die Wahrung und Förderung der Menschenrechte in ihrem Zuständigkeitsbereich Verantwortung.

6. Der vorliegende Bericht stützt sich auf während des Besuchs erhaltene Auskünfte sowie zusätzlich auf Stellungnahmen, Berichte und statistische Angaben der österreichischen Behörden und der Organisationen der Zivilgesellschaft. Selbstverständlich wird auch auf Menschenrechtskontrollverfahren des Europarats und anderer internationaler Organisationen Bezug genommen. Der vorliegende Bericht des Kommissars zu Österreich stellt eine erste Bewertung dar. Er stellt keine erschöpfende Analyse der Menschenrechtssituation in Österreich dar, sondern spiegelt nur die Einschätzung des Kommissars hinsichtlich der Schwerpunkte für Maßnahmen zum besseren Schutz der Menschenrechte im Lande wider.

2. Das nationale System zum Schutz der Menschenrechte

2.1 Stand der internationalen Menschenrechtsübereinkünfte

7. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) wurde 1958 von Österreich ratifiziert und 1964 in Verfassungsrang erhoben. Die Konvention ist für die österreichischen Gerichte unmittelbar geltendes Recht und bildet somit einen nationalen Rechtsrahmen für die Durchsetzung der darin enthaltenen Rechte und Freiheiten. Nach Ansicht des Kommissars ist der Verfassungsrang der Konvention für Österreich bei der Wahrung und Förderung der Menschenrechte von besonderem Wert und stellt ein gutes Beispiel auch für andere Länder dar.

8. Österreich hat die meisten bedeutenden Menschenrechtsverträge des Europarats und anderer internationaler Organisationen ratifiziert. Erst kürzlich zählte Österreich 2006 zu den ersten Ländern, die das Europaratsübereinkommen gegen Menschenhandel ratifizierten. Der Kommissar stellt jedoch fest, dass Österreich bisher nicht die Revidierte Europäische Sozialcharta nebst ihrem Zusatzprotokoll, das ein System von Kollektivbeschwerden vorsieht, ratifiziert hat. Auch Protokoll Nr. 12 zur EMRK, das ein allgemeines Diskriminierungsverbot enthält, wurde noch nicht ratifiziert. Die österreichischen Behörden informierten den Kommissar bei seinem Besuch, dass die Regierung in Beratungen bezüglich einer künftigen Ratifizierung der Revidierten Europäischen Sozialcharta eingetreten sei. Der Kommissar begrüßt diese Entwicklung, fordert Österreich aber auf, Protokoll Nr. 12 zur EMRK zu ratifizieren, weil dies die Durchsetzung des Rechts auf Nichtdiskriminierung in Österreich erleichtern würde.

9. Darüber hinaus wünscht sich der Kommissar, dass Österreich das Europaratsübereinkommen zur Verhütung des Terrorismus sowie das Übereinkommen über Computerkriminalität nebst seinem Zusatzprotokoll, mit dem rassistische und fremdenfeindliche Handlungen per Internet unter Strafe gestellt werden, ratifiziert. Was Verträge der Vereinten Nationen anbelangt, so hat Österreich das Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe (OP-CAT) bisher nicht ratifiziert. Die österreichischen Behörden haben dem Kommissar jedoch mitgeteilt, dass die Ratifizierung dieser Texte sich in Vorbereitung befinde.

10. Weder unterzeichnet noch ratifiziert hat Österreich bisher das Übereinkommen des Europarats über die Teilnahme von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene, das Übereinkommen über die Rechtsstellung von Wanderarbeitern oder das Internationale Übereinkommen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienmitglieder. Der Kommissar lädt die österreichischen Behörden dazu ein, den Beitritt zu diesen Verträgen in Erwägung zu ziehen, weil sie zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern und Ausländern in Österreich beitragen würden.

2.2 Verfassungsreform und Kodifizierung von Grundrechten

11. Die österreichische Verfassung wird zur Zeit überarbeitet. Auf der Grundlage der bisher vom Österreich-Konvent (der österreichischen verfassungsgebenden Versammlung) geleisteten Arbeit ist eine Expertengruppe zur Verfassungsreform dabei, genauere Reformvorschläge auszuarbeiten. Eine erste Reihe von Vorschlägen wurde im Sommer veröffentlicht, eine weitere soll im Herbst folgen. Anschließend werden die Vorschläge in den beiden Kammern des Parlaments erörtert.

12. Bei der derzeitigen österreichischen Verfassung handelt es sich um eine umfassende Zusammenstellung oftmals verstreuter Rechtsvorschriften, denen Verfassungsrang zugebilligt wurde. Es war häufige Praxis, ganze Abschnitte einfacher Gesetze nach ihrer Verabschiedung durch das Parlament in Verfassungsrang zu erheben, um ihnen größere Rechtswirkung zu verleihen. Den gegenwärtigen Bestand an Vorschriften zum Schutz der Menschenrechte in der Verfassung bildet die Europäische Menschenrechtskonvention.

13. Gemäß dem österreichischen Regierungsprogramm 2007 - 2010 soll die Verfassungsreform zu einer neuen Kodifizierung von Grundrechten führen. Dabei soll neben anderen Reformen besonders auf soziale Rechte und Rechte von Kindern, eine Neugliederung der Volksanwaltschaft und auf eine zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit Wert gelegt werden. Ein Vorschlag zur Errichtung von neun Verwaltungsgerichten auf der Ebene der Bundesländer zusätzlich zum bestehenden Verwaltungsgerichtshof auf Bundesebene war in der ersten, im Sommer veröffentlichten Reihe von Vorschlägen zur Verfassungsreform enthalten. Die meisten anderen menschenrechtsrelevanten Vorschläge werden im zweiten Vorschlagspaket enthalten sein.

14. Der Kommissar besprach den Reformprozess und die verschiedenen Möglichkeiten seines Ablaufs mit Mitgliedern der Expertengruppe zur Verfassungsreform sowie mit sonstigen Vertretern der Behörden, der Justiz und der Zivilgesellschaft. Was die sozialen Rechte anbetrifft, wurde auf Pläne verwiesen, ihnen in der Weise stärkere Durchsetzungskraft zu verleihen, dass einzelne Bürger eine verfassungsgerichtliche Überprüfung beantragen können,

um feststellen zu lassen, ob hinreichende gesetzgebende Maßnahmen zur Umsetzung entsprechender Verfassungsvorschriften getroffen wurden. Hinsichtlich der Frage nationaler Einrichtungen zum Schutz der Menschenrechte wurden in der Vergangenheit zwei hauptsächliche Möglichkeiten diskutiert: entweder die Volksanwaltschaft durch Angliederung des Menschenrechtsbeirats umzugestalten oder aber eine gesonderte nationale Menschenrechtsinstanz mit neuen Beschwerdemöglichkeiten zu schaffen.

15. Der Kommissar ist der Ansicht, dass der Verfassungsreformprozess eine willkommene Gelegenheit bietet, alle Grundrechte in zusammenhängender und klarer Form zu kodifizieren. Er ermuntert die österreichischen Behörden und Parlamentarier, die Vorschläge zur Stärkung der Stellung sozialer Rechte gründlich zu überdenken. Er weist darauf hin, dass die angestrebte Kodifizierung auch die Rechte des Kindes einschließen könnte, um so die von Österreich durch den Beitritt zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes übernommenen Verpflichtungen hervorzuheben. Ferner betont der Kommissar, wie wichtig es ist, den Verfassungsrang der Europäischen Menschenrechtskonvention beizubehalten, indem entweder der bisherige Zustand belassen wird oder aber bei der Kodifizierung der entsprechenden Grundrechte ausdrücklich auf die EMRK Bezug genommen wird. Anmerkungen des Kommissars zur Situation der Menschenrechtsinstitutionen und der Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit folgen in den nächsten Abschnitten dieses Kapitels.

2.3 Gerichtswesen

16. Die österreichische Gerichtsbarkeit umfasst zwei hauptsächliche Zweige: die ordentlichen Gerichte für Zivil- und Strafsachen sowie die Verwaltungsgerichte zur Überprüfung von Verwaltungsakten. Je nach der Art des Falles ist die erste Instanz der ordentlichen Gerichtsbarkeit ein Bezirks- oder ein Landesgericht, Berufungsinstanz ist entweder das Landesgericht oder das Oberlandesgericht. Der Oberste Gerichtshof ist die höchste Instanz in Zivil- und Strafsachen. Für Verwaltungsbeschwerden ist die erste Instanz gewöhnlich der Unabhängige Verwaltungssenat (UVS) im jeweiligen Bundesland. Der UVS ist genau genommen kein Gericht, auch wenn seine Prozessordnung dazu gedacht ist, dem Erfordernis eines fairen Verfahrens gemäß Art. 6 der EMRK zu genügen. Die zweite Instanz ist in solchen Fällen der Verwaltungsgerichtshof auf Bundesebene. Hinzukommt der Unabhängige Bundesasylsenat als eine gerichtsähnliche Behörde für Beschwerden gegen Verwaltungsentscheidungen über Asylanträge.

17. Der österreichische Verfassungsgerichtshof stellt die letzte Instanz des Landes für Beschwerden wegen der Verletzung verfassungsmäßig garantierter persönlicher Rechte dar. Er kann ferner die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen überprüfen und Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Bund und den Bundesländern schlichten. Da die Europäische Menschenrechtskonvention Verfassungsrang hat, stellt ihre Auslegung durch den Verfassungsgerichtshof zusätzlich zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine wesentliche Richtschnur für die österreichische Justiz dar. Der Kommissar nahm erfreut zur Kenntnis, dass das Österreichische Institut für Menschenrechte in Salzburg regelmäßige wichtige Urteile und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in deutscher Sprache veröffentlicht. Dies stellt eine bedeutsame Dienstleistung für Juristen im Lande dar.

18. Die meisten Fälle aus Österreich, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zu behandeln hatte, betrafen die überlange Dauer von Zivil-, Straf- und Verwaltungsverfahren (Verletzung von Art. 6 der Konvention). Der

Kommissar ist sich dessen bewusst, dass Reformen der einschlägigen Zivilrechts-, Strafrechts- und Verwaltungsrechtsgesetze bereits erfolgt oder im Gange sind, um dem abzuweichen. Die Verwaltungsrechtsreform zielt hauptsächlich auf die Modernisierung der Verwaltung durch verstärkte Nutzung der Informationstechnologie. Obwohl es dem Verwaltungsgerichtshof im Jahr 2004 abermals gelungen war, die Zahl der länger als drei Jahre anhängigen Verfahren zu reduzieren, so dauert es in der Regel immer noch etwa 20 Monate, bis eine Entscheidung fällt (2003 und 2004 waren es ca. 22 Monate und 2005 ca. 21 Monate)³. Nach Ansicht des Kommissars stellt die im Rahmen der Verfassungsreform vorgeschlagene Schaffung unabhängiger erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte eine günstige Gelegenheit dar, das Verfahren und die organisatorische Effizienz der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit dem Ziel einer Reduzierung der Anzahl der anhängigen Fälle zu überprüfen

19. Anlässlich des Besuchs des Kommissars wiesen Vertreter der Zivilgesellschaft darauf hin, dass Richter nicht immer hinreichend ausgebildet seien, um Fällen gerecht zu werden, die besonders verletzte Bevölkerungsgruppen betreffen wie z.B. Kinder, Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, und Migranten. Der Kommissar erörterte diese Fragen mit Richtern während der Österreichischen Richterwoche in Bad St. Leonhard und unterstützte die Bemühungen um fortlaufende entsprechende Ausbildung, um die Richter in die Lage zu versetzen, mit derartigen Herausforderungen fertig zu werden (vgl. auch Abschnitt 2.6 – Menschenrechtserziehung). Das Ministerkomitee des Europarats hat Empfehlungen zum Schutz von Frauen vor Gewalt verabschiedet, die auch für Gerichtsverfahren von Bedeutung sind⁴. Das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes fordert getrennte, kinderfreundliche Verfahren für Jugendliche, die vor Gericht kommen. Der Kommissar hat Kenntnis von den Plänen, in Österreich wieder ein Jugendgericht einzuführen, und tritt unbedingt für ihre Verwirklichung ein. Der Kommissar betont ferner, dass Dolmetscher- und Übersetzerdienste zur Verfügung stehen müssen, wenn es darum geht, Personen ohne hinreichende Deutschkenntnisse wirksamen Zugang zu den Gerichten zu gewähren.

2.4 Beschwerdegremien und Menschenrechtsstrukturen

20. Die österreichische Volksanwaltschaft, die dem Parlament gegenüber verantwortlich ist, ist eine unabhängige Einrichtung mit Verfassungsrang. Die Volksanwaltschaft ist zuständig, entweder auf Grund vorgebrachter Beschwerden oder kraft eigener Befugnis etwaigem Fehlverhalten öffentlicher Behörden nachzugehen. Die Volksanwaltschaft kann zwischen Einzelpersonen und öffentlichen Behörden vermitteln und Empfehlungen an die Behörden richten. Auch kann die Volksanwaltschaft Gesetze und Verordnungen dem Verfassungsgerichtshof zur Prüfung vorlegen. Die öffentlichen Behörden sind gesetzlich verpflichtet, der Volksanwaltschaft alle gewünschten Auskünfte zu erteilen. In sieben der neun Bundesländer ist die Volksanwaltschaft auch gegenüber den Behörden des Bundeslandes und den Gemeinden unmittelbar zuständig, während zwei Bundesländer auf Landebene eigene Volksanwaltschaften eingerichtet haben. Das österreichische Parlament wählt die drei Mitglieder der Volksanwaltschaft. Zwar haben die drei größten im Parlament vertretenen politischen Parteien das Recht, einen Kandidaten zu benennen, doch wird von den Mitgliedern der Volksanwaltschaft erwartet, dass sie nach ihrer Wahl unabhängig handeln und sich nur nach der Verfassung richten.

³ Vgl. den Tätigkeitsbericht des Verwaltungsgerichtshofs vom Juni 2006

⁴ Empfehlung Rec (2002)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten über den Schutz von Frauen gegen Gewalt, verabschiedet am 30. April 2002.

21. Der Menschenrechtsbeirat (MRBR) wurde 1999 als Reaktion auf wiederholte Empfehlungen des Antifolter-Ausschusses (CPT)⁵ eingerichtet, um Anstalten polizeilichen Gewahrsams zu besuchen und die dort von den Sicherheitskräften ausgeübten Verwaltungs- und Zwangsvollmachten auf Einhaltung der Menschenrechte hin zu kontrollieren. Der Menschenrechtsbeirat ist zwar verwaltungsmäßig dem Bundesministerium für Inneres unterstellt und richtet seine Empfehlungen an den Innenminister, doch ist seine operationelle Unabhängigkeit durch eine Bestimmung mit Verfassungsrang im Sicherheitspolizeigesetz (Art. 15a) gewährleistet.

22. Die Arbeit des MRBR umfasst regelmäßige Besuche in Einrichtungen des Polizeigewahrsams, die Beobachtung polizeilichen Verhaltens bei Massendemonstrationen sowie die Abfassung von Berichten und Empfehlungen zu Problembereichen. Der Menschenrechtsbeirat hat elf Mitglieder, die vom Bundesminister für Inneres ernannt werden. Der Vorsitzende und sein Stellvertreter werden vom Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs nominiert, fünf Mitglieder werden von den Nichtregierungsorganisationen nominiert, drei Mitglieder vom Bundesminister für Inneres und ein Mitglied vom Bundeskanzler und der Bundesjustizministerin. Von allen Mitgliedern wird erwartet, dass sie bei Wahrnehmung ihrer Amtsgeschäfte unabhängig handeln und unentgeltlich tätig sind.

23. Auf Bundesebene besitzt Österreich verschiedene Ombudsmann-Einrichtungen nach Art der Volksanwaltschaft. Sie betreffen den Schutz vor Diskriminierung⁶, Menschen mit Behinderungen (vgl. weiter unten Kapitel 5, Verhinderung von Diskriminierung), den Datenschutz (Datenschutzkommission) sowie die Rechte von Patienten. Darüber hinaus haben zahlreiche Bundesländer und Kommunen ähnliche Einrichtungen zum Schutz vor Diskriminierung, für Behinderte sowie für die Rechte von Kindern geschaffen. Im Hochschulbereich gibt es verschiedene, an den Universitäten von Wien, Graz und Salzburg angesiedelte Institute, die sich mit einschlägigen Arbeiten befassen, insbesondere mit Forschung und Ausbildung in Sachen der Menschenrechte, und zwar üblicherweise im Zusammenhang mit der Arbeit nationaler Menschenrechtsinstitutionen.

24. Der Kommissar traf sich mit Mitgliedern der meisten auf Bundesebene mit Menschenrechtsfragen befassten Einrichtungen und war beeindruckt von ihrem Engagement für den Schutz der Menschenrechte. Er unterstreicht, dass Einrichtungen, die Beschwerden gegen öffentliche Behörden behandeln oder ihre Arbeit unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte kontrollieren, möglichst unabhängig sein sollten, um wirksame Arbeit zu leisten und das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen. Klare Informationen über die Aufgabenstellung und die Vorgehensweise solcher Einrichtungen sollten dem Publikum ohne weiteres und in verständlicher Form zur Verfügung stehen.

25. Der Kommissar hat auch Kenntnis von den Beratungen hinsichtlich künftiger Änderungen der mit Menschenrechtsfragen befassten österreichischen Strukturen im Zusammenhang mit der Verfassungsreform und der Ratifizierung

⁵ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).

⁶ Diskriminierung aus folgenden Gründen wird hierbei erfasst: Geschlecht, ethnische Abstammung, Glaube und Religion, Alter sowie sexuelle Ausrichtung.

des Fakultativprotokolls zum Anti-Folter-Übereinkommen der Vereinten Nationen. Nach Ansicht des Kommissars sollten die Unabhängigkeit und Effizienz solcher Stellen das Leitmotiv der Debatte bilden. Der Kommissar schätzt zwar die derzeitige Arbeit des Menschenrechtsbeirats, findet aber, dass seine Unabhängigkeit noch stärker ausgeprägt werden könnte. Wichtig ist auch, dass die Mitglieder der Volksanwaltschaft, sobald sie in dieses Gremium gewählt sind, eindeutig unabhängig vorgehen und davon absehen ihre Parteizugehörigkeit in irgendeiner Form zum Ausdruck zu bringen.

26. Nach Meinung des Kommissars könnte die Unabhängigkeit des Menschenrechtsbeirats von den staatlichen Behörden noch stärker ausgeprägt werden, wenn er als eigenständiges Gremium zusammen mit der parlamentarischen Volksanwaltschaft in ein und denselben institutionellen Rahmen gestellt würde. Ein völlig getrenntes Menschenrechtsgremium mit klar begrenzter Kontrollfunktion und Befugnissen zur Behandlung von Beschwerden gemäß den Pariser Grundsätzen von 1991 wäre ebenfalls eine denkbare Lösung, sofern seine Unabhängigkeit in der Verfassung verankert würde. Ein derartiges Gremium sollte sich auch auf einige der Aufgaben wie z.B. Forschung und Ausbildung stützen, die derzeit von den Hochschulinstituten für Menschenrechte in Österreich wahrgenommen werden. Allerdings würde eine engere Beziehung zwischen der Volksanwaltschaft und dem Menschenrechtsbeirat unter einem gemeinsamen institutionellen Dach vermutlich größere Möglichkeiten für ein gemeinsames Vorgehen bieten und die Effizienz beider Gremien wesentlich verbessern. Eine etwaige Reform des Menschenrechtsbeirats sollte auch darauf abzielen, seine pragmatische Arbeitsweise in diesem Bereich und seine auf breit gefasste Vertretung beruhende Zusammensetzung zu erhalten. Darüber hinaus ist der Kommissar der Ansicht, dass die Aufgabenstellung des Menschenrechtsbeirats, falls er nicht länger dem Bundesministerium für Inneres unterstellt wäre, dahingehend erweitert werden könnte, dass er auch die im Fakultativprotokoll zum Anti-Folter-Übereinkommen der Vereinten Nationen vorgesehenen Besuche durchführen könnte. Natürlich müsste eine derartige Ausweitung der Aufgabenstellung mit einer entsprechenden Erhöhung seiner Mittel einhergehen, wenn die Effizienz des Beirats erhalten bleiben soll.

2.5 Zivilgesellschaft

27. Dem Kommissar war ermutigt worden, den überaus aktiven Zivilgesellschaftssektor in Österreich in seine Gespräche einzubeziehen. Er traf sich mit Vertretern zahlreicher, im Menschenrechtsbereich tätiger Nichtregierungsorganisationen (sog. NGOs) und profitierte von ihren fundierten Einblicken und Beobachtungen hinsichtlich der Situation der Menschenrechte in Österreich. Der Kommissar führte auch Gespräche mit den Direktoren des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte (Wien), des Österreichischen Menschenrechtsinstituts (Salzburg) und dem Europäischen Trainings- und Forschungszentrum für Menschenrechte und Demokratie (ETC, Graz). Er hielt öffentliche Vorträge in Graz (vom ETC organisiert) und in Wien (vom Ludwig Boltzmann Institut organisiert).

28. Die österreichischen Behörden sicherten dem Kommissar zu, dass sie bestrebt seien, Vertreter der Zivilgesellschaft vor der Verabschiedung neuer Gesetze sowie bei der Vorbereitung bedeutender internationaler Tagungen und Veranstaltungen zu Menschenrechtsfragen zu Rate zu ziehen. Im Rahmen der Ausarbeitung politischer Maßnahmen werden Organisationen der Zivilgesellschaft üblicherweise zur Mitarbeit in Arbeitsgruppen und sog. Task Forces aufgefordert. Erfreut nahm der Kommissar zur Kenntnis, dass Vertreter aller

Gesellschaftsschichten einschließlich der Nichtregierungsorganisationen an den ursprünglichen Arbeitsgruppen zur Vorbereitung der Verfassungsreform beteiligt waren. Er stellt außerdem mit Befriedigung fest, dass fünf der 11 Mitglieder des Menschenrechtsbeirats von Organisationen der Zivilgesellschaft benannt werden. Der Kommissar bittet die österreichischen Behörden, auf allen Verwaltungsebenen auch weiterhin diesen Kontakt mit der Zivilgesellschaft zu erleichtern, um zu gewährleisten, dass die Erfahrung und Sachkenntnis der Vertreter der Zivilgesellschaft in die politischen Entscheidungsprozesse einfließen.

2.6 Menschenrechtserziehung

29. Die Erziehung zur Achtung der Menschenrechte im Schulbereich und in der einschlägigen Berufsausbildung ist Kern jeder nationalen Menschenrechtspolitik. Auch die Öffentlichkeit ganz allgemein sollte in Menschenrechtsfragen auf dem Laufenden gehalten werden. In Österreich ist Menschenrechtserziehung oder staatsbürgerlicher Unterricht kein eigenes Lehrplanfach im Rahmen der Schulpflicht, die von sechs bis 15 Jahren reicht. Die Lehrpläne im Pflichtschulbereich nennen das Bewusstsein und das Verständnis der Menschenrechte jedoch als allgemeines Bildungsziel. Es wird verlangt, dass „Menschenrechte und die Herausforderungen hinsichtlich ihres wirksamen Schutzes“ in den Pflichtfächern Geschichte und Sozialwissenschaften zur Sprache kommen. Bestimmte Menschenrechtsaspekte sind auch Teil „fächerübergreifender Bildungsziele“, die sämtliche Schulfächer durchdringen sollten. Die praktische Umsetzung dieser Grundsätze, die beispielsweise Bereiche wie Staatsbürgerschaft, kulturelle Vielfalt, Gleichberechtigung von Mann und Frau, Umwelt und Gesundheit umfassen, wird im allgemeinen dem einzelnen Lehrer anheim gestellt und wurde bisher nicht näher untersucht.

30. In der Sekundarstufe II umfasst der Lehrplan für politische Bildung auch Menschenrechtserziehung, aber auch hier ist der einzelne Lehrer ziemlich frei zu entscheiden, was genau er im Unterricht behandeln will. Im Grazer Oeversee-Gymnasium, das der Kommissar besucht hat, wurde während eines Schuljahrs ein Wahlkurs von zwei Wochenstunden in politischer Bildung angeboten. Das Bundesministerium für Unterricht hat die Bereitstellung von Unterrichtsmaterial in Menschenrechtsfragen unterstützt und plant, im Schuljahr 2007-2008 die Sekundarschulen mit einer Neuauflage des Lehrbuchs für Menschenrechtserziehung auszustatten. Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien wurde vom Ministerium mit der Erarbeitung von Unterrichtshilfen für die politische Bildung beauftragt.

31. In der Lehrerausbildung an Pädagogischen Hochschulen oder Universitäten ist keine Pflichtvorlesung über Menschenrechte vorgesehen. Wahlkurse zu einschlägigen Themen werden normalerweise angeboten, und das ETC in Graz gestaltet für Hörer aller Fakultäten eine Vorlesungsreihe über Menschenrechtserziehung an der Universität Graz. Die Lehrerfortbildung obliegt den Pädagogischen Hochschulen eines jeden Bundeslandes. Die Menschenrechtsinstitute an den Hochschulen und die Nichtregierungsorganisationen bieten im Rahmen der Lehrerfortbildung eine breite Palette von Seminaren und Werkstattgesprächen zur Menschenrechtserziehung an.

32. In den Jahren 2003 – 2006 untersuchte eine vom Menschenrechtsbeirat und dem Bundesministerium für Inneres eingesetzte Arbeitsgruppe die Angebote zur Menschenrechtserziehung für die Polizei. Zur Zeit bemüht sich die Polizei darum,

die Ausbildung in Menschenrechtsfragen als Mittel zur Aufwertung ihrer Rolle beim Schutz der Menschenrechte einzusetzen. Ausbildung in Menschenrechtsfragen (in Form einer Unterrichtseinheit von 56 Stunden) ist derzeit Pflichtfach in der 21 Monate währenden Grundausbildung von Polizeibeamten. Was die Beamtenfortbildung angeht, hat das Bundesministerium für Inneres die Anti-Defamation League unter Vertrag genommen, um sämtlichen Polizeikräften ein dreitägiges Werkstattseminar über vorurteilsfreies Verhalten anzubieten. Bis Ende 2006 haben 3800 Polizeibeamte an dieser Art Ausbildung teilgenommen. Das Innenministerium hat außerdem die Teilnahme von Polizeibeamten an einem über ein ganzes Jahr laufendem Ausbildungsprogramm des Internationalen Zentrums für Kultur und Sprachen finanziert.

33. Ausbildung in Fragen der Menschenrechte, der gesetzlichen Vorschriften zum Schutz gegen Diskriminierung und der erforderlichen besonderen Fähigkeiten beim Umgang mit Angehörigen verletzlicher Gruppen wird auch Justizbeamten angeboten. Diese Ausbildung, die gemeinsam von den Berufungsgerichten, dem Bundesjustizministerium und den Justizbildungszentren organisiert wird, ist für alle, die sich um ein Richteramt bewerben, Pflicht, für Richter, die sich bereits im Amt befinden, hingegen freiwillig. Ein neuer Lehrplan für angehende Richter zum Thema Menschenrechte und Grundrechte steht kurz vor der Verabschiedung, so dass die entsprechende Ausbildung 2008 beginnen kann. Das ETC in Graz, das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien und das Österreichische Institut für Menschenrechte in Salzburg waren schon bisher damit befasst, Ausbildungsprogramme zu Menschenrechtsfragen für Juristen zu entwickeln und anzubieten. An den Universitäten werden die Menschenrechte normalerweise als Teil des Lehrprogramms im Völkerrechts behandelt.

34. Es ist dem Kommissar ersichtlich, dass es in Österreich eine Vielzahl von laufenden Initiativen zur Menschenrechtserziehung gibt. Die Menschenrechtsinstitute an den Hochschulen scheinen insoweit besonders aktiv zu sein und bieten eine große Vielfalt an professionellen Angeboten. Verstärktes Bemühen um Koordinierung der verschiedenen Angebote könnte jedoch kohärentere Ergebnisse erbringen. Die Menschenrechtserziehung erfordert vor allem an den Schulen weiterhin Aufmerksamkeit um sicherzustellen, dass die Menschenrechtserziehung systematisch in den Pflichtschulbereich Eingang findet. Man sollte auch im Auge behalten, dass normale Bemühungen, im Schulunterricht Verständnis für Demokratie, multikulturelles Miteinander und friedliche Konfliktlösung zu wecken, zu den Zielen der Menschenrechtserziehung beitragen. Darüber hinaus sollte der Bedarf an Menschenrechtserziehung für Angehörige der Sozial- und Gesundheitsberufe eingeschätzt und entsprechend gedeckt werden.

35. Der Kommissar würde es begrüßen, wenn die österreichischen Behörden die Empfehlungen des von den Vereinten Nationen ausgerufenen Jahrzehnts der Menschenrechtserziehung und seines Folgeprogramms bei der Ausarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Menschenrechtserziehung aufgreifen könnten. Ein breit gefächertes Koordinierungsgremium, bestehend aus Regierungsvertretern und anderen, nicht der Regierungsseite angehörenden Partnern, könnte eingesetzt werden, um die derzeitige Situation zu bewerten, einen solchen Aktionsplan zu erstellen, für seine Verwirklichung zu sorgen und diese von Zeit zu Zeit zu evaluieren. Die österreichischen Behörden haben dem Kommissar mitgeteilt, dass ein nationaler Aktionsplan zur Menschenrechtserziehung derzeit vorbereitet werde.

2.7 Nationale Koordinierung von Menschenrechtsfragen

36. Sowohl die Bundesministerien wie auch die Landesregierungen verfügen über Menschenrechtskoordinatoren, die den Behörden (7) als Netz und Bezugspersonen in diesem Bereich dienen. Dieses Netz von Kontaktpersonen wird z.B. genutzt, wenn es darum geht, internationalen Instanzen, die über die Einhaltung der Menschenrechte wachen, Auskunft zu geben. Auf der Ebene der Bundesländer können die Menschenrechtskoordinatoren auch Verbindung zu verschiedenen spezialisierten Ombudsmann-Strukturen (Volksanwaltschaften) halten. Im österreichischen Parlament (Nationalrat) gibt es einen Menschenrechtsausschuss, der sich mit Menschenrechtsfragen in internationalen sowie nationalen Angelegenheiten befasst. Ferner erfuhr der Kommissar anlässlich seines Besuchs in Graz, dass die Stadt Graz vorhabe, auf lokaler Ebene einen Menschenrechtsbeirat einzurichten. Der Kommissar begrüßt diese Initiative, da den Kommunen eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung von Menschenrechtsnormen zufällt.

37. Zwar gibt der Kommissar zu, dass die Menschenrechtskoordinatoren ein Forum für Zusammenarbeit und Koordinierung bilden, doch stellt er fest, dass derzeit ein nationaler Aktionsplan für Menschenrechte in Österreich fehlt. Zweck eines solchen Aktionsplans müsste es sein, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte durch eine allumfassende und zusammenhängende Vorgangsweise in der Menschenrechtspolitik und bei der entsprechenden Planung zu verbessern. Die Vereinten Nationen haben Anleitungen für die Erstellung von Aktionsplänen für Menschenrechte herausgegeben, denen zufolge Aktionspläne eine Grunduntersuchung zur Analyse der augenblicklichen Menschenrechtssituation enthalten sowie den strukturellen Rahmen für den Schutz der Menschenrechte vorgeben sollten⁷. Ein nationaler Aktionsplan zur Menschenrechtserziehung und sonstige menschenrechtsbezogene Aktionspläne können Teil des allgemeinen Aktionsplans werden.

38. Der Kommissar unterstreicht, dass der Prozess der Erstellung eines nationalen Aktionsplans für Menschenrechte sinnvolle Konsultationen mit allen Betroffenen einschließlich Vertretern der Zivilgesellschaft vorsehen sollte. Die Beteiligung sämtlicher Partner würde auch helfen, die jeweiligen Verantwortungsbereiche der verschiedenen Behörden und Institutionen auf der Ebene des Bundes, der Bundesländer und der Kommunen zu klären und angemessene Koordinierungsverfahren zur Verwirklichung des Plans auszuarbeiten. Die Erstellung, Durchführung und Evaluierung eines Aktionsplans sollte nicht lediglich auf einen Situationsbericht hinauslaufen, sondern vielmehr als koordinierter und allumfassender Prozess zur fortlaufenden Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte in Österreich aufgefasst werden.

⁷ Vgl. UN Handbook on National Human Rights Plans of Action (2002).

3. Meinungsfreiheit

39. In den letzten Jahren hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Österreich mehrfach für schuldig befunden, Art. 10 (Meinungsfreiheit) der EMRK verletzt zu haben. Seit 1998 gab es ungefähr 20 solcher Fälle⁸. In den meisten Fällen waren die Beschwerdeführer wegen gewisser Veröffentlichungen in ihren Medien zu Geldstrafen verurteilt worden; der Gerichtshof hingegen hatte gefunden, dass ihre Verurteilung für eine demokratische Gesellschaft unverhältnismäßig und unnötig gewesen sei. Danach ergibt sich das Bild, dass die österreichischen Gerichte bei der Güterabwägung zwischen dem Schutz des Einzelnen und der Pressefreiheit dazu neigen, der Presse stärkere Einschränkungen aufzuerlegen als der Europäische Gerichtshof. Der EGMR gewährt in der Regel dem Interesse des Einzelnen nur dann Vorrang, wenn kein öffentlicher Informationswert auszumachen ist⁹.

40. Verleumdung wird in Österreich sowohl vom bürgerlichen Recht wie vom Strafrecht geahndet. In § 111 des Strafgesetzbuchs finden sich Bestimmungen über Verleumdung; das Strafmaß reicht bis zu einem Jahr Gefängnis. Laut Vertretern der Zivilgesellschaft wurden sowohl die Medien als auch Nichtregierungsorganisationen in den letzten Jahren wegen Verleumdung verklagt und zwar häufig in Form von Privatklagen auf Initiative von Politikern.

41. Der Kommissar erörterte die österreichische Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit anlässlich der Österreichischen Richterwoche in Bad St. Leonhard sowohl mit Richtern als auch mit der Bundesjustizministerin. Die offensichtliche Diskrepanz zwischen der österreichischen Rechtsprechung und der bisherigen Auslegung von Art. 10 durch den EGMR wurde weitgehend zugestanden, doch betonten die Richter die mit der Güterabwägung zwischen dem Interesse des Einzelnen und der Meinungsfreiheit verbundene Komplexität. Es hat jedoch den Anschein, als wandle sich die österreichische Rechtsprechung allmählich, da in Fällen der jüngsten Zeit eher zugunsten der Meinungsfreiheit entschieden wurde. Das Bundesjustizministerium hat bereits in der Vergangenheit zu diesem Thema Seminare für Richter und Staatsanwälte veranstaltet und will dies auch weiterhin tun. Der Kommissar empfahl den Richtern, sich durch Einladung von Vertretern des Europäischen Gerichtshofs zur Teilnahme an ihren Seminaren um einen aktiven Dialog mit dem EGMR zu diesem Thema zu bemühen.

42. Der Kommissar befürchtet, dass die strikte Anwendung der Bestimmungen über Verleumdung gegenüber den Medien und sonstigen Vertretern der Zivilgesellschaft dazu führen könnte, die politische Debatte und die Bereitschaft, ein offenes Wort zu wagen, zu unterbinden. Obwohl die Meinungsfreiheit in der EMRK keinesfalls absolut gesetzt wird, so ist sie doch von größter Bedeutung für ein demokratisch regiertes Gemeinwesen. Aus diesem Grund setzt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Fällen, die Personen des öffentlichen Lebens und insbesondere die politische Debatte betreffen, die Schwelle für eine ausnahmsweise Einschränkung der Meinungsfreiheit besonders hoch an. Allerdings weist der Kommissar darauf hin, dass Hassreden und Aufrufe

⁸ Vgl. zum Beispiel die Fälle *Wirtschafts-Trend Nr. 1 - 3* und *Scharsach und News Verlagsgesellschaft GmbH*. Allerdings ist festzustellen, dass Fälle vor dem EGMR sich normalerweise auf Tatsachen gründen, die etliche Jahre zurückliegen und deshalb nicht unbedingt die gegenwärtige Situation in Österreich widerspiegeln.

⁹ Vgl. den Fall *Caroline von Hannover gegen Deutschland*.

zur Gewaltanwendung normalerweise nicht den Schutz von Art. 10 der EMRK genießen.

43. Der Kommissar begrüßt die Bemühungen der Bundesjustizministerin, die Richter und Staatsanwälte mit der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte besser vertraut zu machen. Dies erscheint sinnvoll, weil es die Unabhängigkeit der Justiz respektiert. Des weiteren fordert der Kommissar die österreichischen Behörden auf, die gegenwärtigen Strafrechtsbestimmungen über Verleumdung daraufhin zu überprüfen, ob es nicht besser wäre, sie aufzuheben, um sicherzugehen, dass sie nicht missbraucht werden, um im Interesse des Schutzes des Ansehens einzelner Personen drastische Strafen zu verhängen. Der Kommissar gibt zwar zu, dass im Verhältnis von Privatpersonen untereinander der Schutz vor Verleumdung gesetzliche Regelungen mit angemessenen und verhältnismäßigen Sanktionen erfordert, jedoch bezweifelt er, ob Strafbestimmungen ein angemessenes Mittel zur Ahndung von Verleumdung sind. Seiner Meinung nach wären Bestimmungen im bürgerlichen Recht in solchen Fällen besser geeignet. Was die Medien anbetrifft, empfiehlt der Kommissar, in Österreich wieder eine Art Selbstkontrolle einzuführen, deren Zweck es wäre, über die Einhaltung ethischer Normen im Medienbereich zu wachen.

4. Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

44. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) hat festgestellt, dass in Österreich dunkelhäutige Afrikaner, Moslems und Zigeuner (Roma) am ehesten Gefahr laufen, auf Rassismus zu stoßen und aus rassistischen Gründen diskriminiert zu werden. ECRI gibt allerdings zu, dass auch Antisemitismus nach wie vor ein Problem ist. ECRI hat außerdem darauf hingewiesen, dass Asylbewerber, Flüchtlinge und Migranten aus Nicht-EU-Ländern Gegenstand rassistischer und fremdenfeindlicher Äußerungen von Politikern und Berichten in den Medien waren¹⁰. Erhebungen über rassistische Bekundungen erfolgen jedoch nur unregelmäßig und vereinzelt. Das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, das dem Innenministerium unterstellt ist, sammelt und veröffentlicht Angaben über rechtsextreme, fremdenfeindliche und antisemitische Vorfälle. Im Jahr 2005 wurden insgesamt 209 derartige Vorfälle festgestellt, während 406 solche Fälle polizeilich angezeigt wurden. 2004 waren 229 Vorfälle registriert und 322 Anzeigen bei der Polizei eingereicht worden. Derzeit weist die Kriminalitätsstatistik allerdings – abgesehen von Hassreden – rassistisch motivierte Straftaten nicht besonders aus, obwohl § 33 Abs. 5 des Strafgesetzbuchs die rassistische und fremdenfeindliche Motivation jeglicher Straftaten ausdrücklich als straferschwerend wertet. Verschiedene Nichtregierungsorganisationen sammeln aufgrund von Berichten von Opfern oder Zeugen Informationen über rassistische Handlungen. Die in Wien angesiedelte Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit (ZARA) veröffentlicht Rassismus-Jahresberichte, in denen rassistische Übergriffe aufgeführt werden, die von ihrer Klientel gemeldet worden waren¹¹.

¹⁰ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), dritter Bericht über Österreich, verabschiedet am 25. Juni 2004 (Drucksache ECRI (2005)1).

¹¹ Rassismus Report 2006 – Einzelfall-Bericht über rassistische Übergriffe und Strukturen in Österreich. ZARA. Zu den anderen Nichtregierungsorganisationen, die diesbezügliche Informationen verfügbar machen, zählen Helping Hands Graz und Stopline. Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte ist die österreichische Kontaktstelle im Racism

45. Im Jahre 2006 registrierte ZARA 1504 rassistische Übergriffe. 76 % davon hatten in der Öffentlichkeit stattgefunden (in 793 Fällen handelte es sich um rassistische Schmierereien), 5 % hatten am Arbeitsplatz stattgefunden, 5 % betrafen polizeiliches Verhalten, 4 % das Verhalten anderer Behörden, 4 % hatten mit der Wohnungsbeschaffung zu tun und bei 6 % handelte es sich um Reaktionen auf die gegen Rassismus gerichtete Arbeit von ZARA. Von den rassistischen und fremdenfeindlichen Schmierereien wurden 70 % als gegen Afrikaner

and Xenophobia Network (RAXEN) der Europäische Grundrechtsagentur (FRA) zur Sammlung von Unterlagen über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Der Kommissar dankt der Grundrechtsagentur für die Bereitstellung von RAXEN-Informationen über Österreich. Einiges davon findet sich auch in der Jahreszusammenstellung der Agentur, Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU, Fundamental Rights Agency (FRA) 2007. Siehe auch, National Analytical Study on Racist Violence and Crime, Raxen Focal Point for Austria, April 2005.

gerichtet, 19 % als rassistisch, 9 % als antisemitisch und als Hakenkreuz-Schmierereien, 1 % als gegen Türken und 1 % als gegen Moslems gerichtet eingestuft. Im Jahr 2005 waren insgesamt 1105 Übergriffe registriert worden.

46. In den öffentlichen Medien kann Rassismus die Form ethnisch voreingenommener Berichterstattung über Straftaten annehmen, wenn die Volkszugehörigkeit oder Staatsangehörigkeit eines Tatverdächtigen genannt wird, ohne dass diese für den vorliegenden Fall von Bedeutung wäre. In der politischen Auseinandersetzung wurden Migranten, Asylbewerber und Flüchtlinge oftmals mit negativen Klischeevorstellungen dargestellt, wobei ihre vermutete Unfähigkeit, sich in Österreich zu integrieren, in den schwärzesten Farben geschildert wurde. Mit politischen Sprüchen dieser Art wurde versucht zu leugnen, dass Österreich ein Einwanderungsland ist¹². Der Kommissar besprach die von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit geprägten Äußerungen österreichischer Politiker mit verschiedenen Politikern und Vertretern der Zivilgesellschaft, die ihm bestätigten, dass dies nach wie vor ein Problem darstelle, vor allem im Wahlkampf bei Kommunal- und Bundeswahlen. Der Kommissar fordert alle Entscheidungsträger und Politiker in Österreich auf, sich in ihren Stellungnahmen zur Einwanderung und zur Asylfrage zu mäßigen und sich klischeehafter negativer Urteile über Zuwanderer und Flüchtlinge zu enthalten. Die österreichischen Behörden haben dem Kommissar mitgeteilt, dass die Regierung erst kürzlich ihre schon seit längerem laufenden Bemühungen um interkulturellen und interreligiösen Dialog durch Abhaltung entsprechender Konferenzen und die Einrichtung eines Integrationsforums mit Vertretern verschiedener Religionen und ethnischer Gruppen verstärkt habe.

47. Da Fälle von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nur beschränkt dokumentiert sind, fällt es dem Kommissar schwer, das tatsächliche Ausmaß des Problems in Österreich einzuschätzen. Die Auskünfte der Opfer rassistischer oder fremdenfeindlicher Übergriffe sowie das Vorhandensein entsprechender Schmierereien an öffentlichen Gebäuden oder Flächen lassen allerdings darauf schließen, dass das Problem sich nicht nur auf Randgruppen oder Extremisten beschränkt. Fremdenfeindliche Äußerungen in Bezug auf Einwanderer z.B. scheinen in der Bevölkerung noch weit verbreitet zu sein. Folglich dürften die derzeit laufenden Untersuchungen und Überprüfungen des Bundesamts für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung im Hinblick auf Extremisten und Kriminelle nicht ausreichen, um Rassismus und Fremdenfeindlichkeit einzudämmen. Es müssen auch weitgefasste politische Maßnahmen ergriffen werden, die sich an alle Schichten der Bevölkerung richten.

48. Der Kommissar erfuhr von den Behörden, dass man bereits mit der Vorbereitung für die Erstellung eines nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Rahmen der Weiterverfolgung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban begonnen habe. Der Kommissar bittet die Behörden eindringlich, diesen Aktionsplan aufzustellen und zu verwirklichen. Schwerpunkt sollte sein, Lücken in der Statistik zu schließen und das Bewusstsein der Allgemeinheit zu wecken. Menschenrechts- und Demokratieerziehung in der Schule und in der Erwachsenenbildung sowie in der Berufsausbildung für Beamte, Polizisten, Sozialarbeiter und Gesundheitsberufe ist ein wichtiges Mittel zur Förderung von Toleranz und Achtung einer pluralistischen

¹² Zur vergleichenden Perspektive, siehe *Political Platforms which promote or incite racial discrimination*, eine auf den neuesten Stand gebrachte Untersuchung von Doudou Diène, Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für zeitgenössische Formen von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz, Drucksache A/HRC/5/10 vom 25. Mai 2007.

Gesellschaft. Auch Initiativen von unten, die darauf abzielen, rassistische und demokratiefeindliche Tendenzen in der örtlichen Bevölkerung aufzuspüren und ihnen entgegenzutreten, verdienen besondere Aufmerksamkeit. Der Kommissar hält Nichtregierungsorganisationen für wichtige Partner, um derartige Initiativen zu starten und auf örtlicher Ebene gezielte Abwehrmaßnahmen zu planen. Ferner sollten die Behörden angemessene Mittel für Dienste zur Unterstützung und Beratung der Opfer rassistischer und fremdenfeindlicher Übergriffe bereitstellen. Die Opfer sollten in die Lage versetzt werden, sich gegen Vorurteile zur Wehr zu setzen und nach wirksamen Abhilfen für erlittene Beeinträchtigungen zu suchen. Die kürzlich in Österreich erfolgte Umsetzung der EU-Richtlinie zur Rassengleichheit, auf die im nächsten Kapitel Bezug genommen wird, hat ebenfalls neue Wege zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung eröffnet. Ferner legt der Kommissar den österreichischen Behörden nahe, verstärkt Angehörige bestimmter Volksgruppen und Minderheiten in den öffentlichen Dienst einzustellen, und begrüßt die vom öffentlichen Dienst des Bundes veranstalteten Fortbildungsseminare für Beamte mit dem Ziel, ihnen zu helfen, besser mit der Vielfalt der Gesellschaft zurechtzukommen.

5. Verhinderung von Diskriminierung

5.1 Rechtlicher Rahmen zum Schutz vor Diskriminierung

49. Österreich hat in den letzten Jahr viel unternommen, um die Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung den europäischen Normen anzupassen. Der Bund und alle Bundesländer haben die EU-Richtlinien gegen Diskriminierung aus dem Jahre 2000 umgesetzt¹³. Die neu erlassene Gesetzgebung umfasst das Gleichbehandlungsgesetz von 2004, das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz von 2004, das Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft von 2004 sowie das Behindertengleichstellungsgesetz von 2006.

50. Nichtsdestoweniger bleibt die Gesetzgebung gegen Diskriminierung zersplittert, weil es insgesamt etwa 50 verschiedene Gesetze gibt, die sich mit Diskriminierung im Arbeitsleben befassen und den Zugang zu Waren und Dienstleistungen auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer regeln. Der rechtliche Rahmen wird auch dadurch noch weiter kompliziert, dass das Verfahren jeweils verschieden ist und verschiedene Institutionen mit der Durchführung der einzelnen Gesetze betraut sind. Darüber hinaus gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern, was das Ausmaß des Schutzes vor Diskriminierung und den Zugang zu Waren und Dienstleistungen angeht. In einigen Bundesländern ist nur Schutz vor Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft gewährleistet, während andere Bundesländer Diskriminierung auch aus anderen Gründen, allerdings nicht einheitlich, regeln.

¹³ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse und der ethnischen Herkunft sowie Richtlinie 2002/73/EG des Eur. Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

51. Die neuen Gleichbehandlungsgremien gingen aus einer Erweiterung der Zusammensetzung und Zuständigkeiten bereits bestehender Einrichtungen hervor. Die Gleichbehandlungskommission besteht aus drei Senaten, von denen jeder einzelne Fälle von Diskriminierung oder diesbezügliche allgemeine Fragen entscheiden kann¹⁴. Was einzelne Fälle angeht, können die Senate nur feststellen, ob ein Fall von Diskriminierung vorliegt, jedoch keinerlei Sanktionen verhängen. Die Mitglieder der Kommission arbeiten unentgeltlich. Weiter gibt es drei entsprechende Gleichbehandlungsanwälte für Gleichbehandlungsfragen, welche die Gleichbehandlungsanwaltschaft bilden. Sie bieten Beschwerdeführern unabhängige Auskünfte und rechtlichen Beistand und geben Berichte und Empfehlungen zu Diskriminierungsfragen heraus. Während die Anwaltschaft für die Gleichberechtigung von Mann und Frau auch über regionale Vertreter verfügt, ist dies bei den andern beiden Gleichberechtigungsanwälten nicht der Fall. Sowohl die Gleichbehandlungskommission als auch die Gleichbehandlungsanwaltschaft unterstehen dem Bundesministerium für Frauen, Medien und Öffentlichen Dienst. Die Unabhängigkeit des oder der Vorsitzenden der Gleichbehandlungskommission ist verfassungsrechtlich verankert¹⁵. Beschwerden von Einzelpersonen wegen angeblicher Diskriminierung bei der Beschäftigung im öffentlichen Dienst des Bundes werden von der Bundesgleichbehandlungskommission gemäß dem Bundes-Gleichbehandlungsgesetz behandelt.

52. Bis August 2007 hatte der Senat II der Gleichbehandlungskommission neun Entscheidungen veröffentlicht, während der Senat III acht Entscheidungen und ein allgemeines Gutachten zur Diskriminierung von Roma veröffentlicht hatte. Bis Mai 2007 hatten die Gleichbehandlungskommissionen der Bundesländer 550 Fälle gemeldet, von denen ein Viertel Diskriminierung aufgrund der Volkszugehörigkeit oder der Religion betrafen. Meistens ging es dabei um Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt; die Fälle wurden durch Vermittlung gelöst. Zwei Fälle wurden bisher aufgrund der neuen Gesetzgebung gerichtlich entschieden. Im ersten Fall sprach ein Berufungsgericht einer Frau arabischer Herkunft ein Schmerzensgeld von 800 Euro zu, weil sie als Trägerin eines Kopftuchs von der Angestellten eines Bekleidungsgeschäfts mit den Worten „Wir verkaufen nicht an Ausländer“ die Türe gewiesen bekommen hatte¹⁶.

53. Der Kommissar gibt zu, dass die neuerliche Gesetzgebung gegen Diskriminierung bessere Möglichkeiten bietet, gegen Diskriminierung einschließlich von Diskriminierung aufgrund der Volkszugehörigkeit vorzugehen. Wegen der Kompliziertheit des rechtlichen Rahmens und der vorgesehenen Beschwerdeverfahren dürfte es jedoch der Bevölkerung und selbst den Juristen schwer fallen, sich der gegebenen Möglichkeiten zu bedienen. Auch fehlt es den Gleichbehandlungsgremien, um effizient arbeiten zu können, offenbar an Mitteln, an formeller Unabhängigkeit und an der Möglichkeit, Sanktionen zu verhängen. Darüber hinaus muss bezweifelt werden, dass gerichtlich verhängte Sanktionen angesichts der recht niedrig angesetzten Höchststrafen für gewisse Fälle wirklich abschreckende Wirkung haben.

¹⁴ Der Senat I befasst sich mit der Gleichberechtigung von Mann und Frau; der Senat II mit Gleichbehandlung ohne Rücksicht auf Volkszugehörigkeit, Religion, Glaubensüberzeugung, Alter und sexueller Ausrichtung; und der Senat III mit Gleichbehandlung ohne Rücksicht auf Volkszugehörigkeit in anderen Bereichen.

¹⁵ §10 Abs.1 a des Bundesgesetzes über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft.

¹⁶ Bericht über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedsstaaten der EU, Grundrechtsagentur (FRA) 2007, Seiten 28 . 29.

54. Der Kommissar weiß um die Absicht der österreichischen Regierung, die Wirksamkeit der bestehenden Gesetzgebung gegen Diskriminierung zu überprüfen. Der Kommissar bittet die Behörden dringend, die Unabhängigkeit und Effizienz der Gleichbehandlungsanwaltschaft durch die verfassungsrechtliche Verankerung ihrer Unabhängigkeit und durch bessere materielle und personelle Ausstattung vor allem auf der Ebene der Bundesländer abzusichern. Besonders wichtig ist es, dass die Gleichbehandlungsanwälte in die Lage versetzt werden, auch in effizienter Weise auf das Bewusstsein der Öffentlichkeit einzuwirken, damit die Bevölkerung von ihren Rechten gemäß der Gesetzgebung gegen Diskriminierung erfährt. Was den gesetzlichen Rahmen angeht, so empfiehlt der Kommissar dessen Vereinfachung sowie die Festlegung von effizienten, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen entsprechend den EU-Richtlinien. Wichtig ist auch, dass die Behörden des Bundes und der Bundesländer die sonstigen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit den Normen gegen Diskriminierung überprüfen und diejenigen Rechtsvorschriften, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz widersprechen, aufheben oder anpassen.

55. Der Kommissar wiederholt seine Empfehlung, Österreich möge das Protokoll Nr. 12 zur EMRK sowie die Revidierte Europäische Sozialcharta ratifizieren, da beide Texte wichtige Bestimmungen gegen Diskriminierung enthalten. Der besondere Vorteil von Protokoll Nr. 12 besteht darin, dass es Schutz vor Diskriminierung aus welchen Gründen auch immer gewährt, wenn es darum geht, sämtliche gesetzlich verbrieften Rechte in Anspruch zu nehmen oder im Umgang mit öffentlichen Behörden nicht benachteiligt zu werden.

5.2 Diskriminierung von Frauen und Gewalt gegen Frauen

56. Was den Arbeitsmarkt angeht, so ist offensichtlich, dass Löhne und Gehälter von Männern und Frauen weiterhin auseinanderklaffen. Nach den Angaben des Österreichischen Statistischen Zentralamts für das Jahr 2005 verdienten Frauen in Vollzeitbeschäftigung im Durchschnitt jährlich 26,1 % weniger als Männer. Laut dem Europäischen Amt für Statistik (Eurostat) ist der Stundenlohn von Frauen im Schnitt um 18 % geringer als der von Männern. Frauen sind auch eher als Männer geneigt, sich mit Teilzeitarbeit und schlechter bezahlten Jobs zufrieden zu geben und laufen eher Gefahr, in Armut abzusinken. Der Frauenanteil in höheren Stellungen lässt auch weiterhin zu wünschen übrig. Im Nationalrat beispielsweise sitzen 183 Abgeordnete, von denen nur 53 Frauen sind. Von den 20 Mitgliedern der Bundesregierung sind 8 Frauen. Der Kommissar legt den Behörden dringend nahe, durch strukturelle und gezielte politische Maßnahmen dieses fortdauernde ungleiche Verhältnis zu ändern. Der Kommissar befürwortet positive Maßnahmen zur Besserstellung der Frauen, vorausgesetzt, sie dienen einem legitimen Zweck. Er weist außerdem auf die an die österreichische Regierung gerichtete Empfehlung des UN-Ausschusses zur Beseitigung der Benachteiligung von Frauen hin, einen Nationalen Aktionsplan zur Gleichberechtigung von Frauen auszuarbeiten¹⁷.

57. Vertreter der Zivilgesellschaft setzten den Kommissar davon in Kenntnis, dass transgender Personen bei Geschlechtswechsel in Österreich mit besonderen Schwierigkeiten zu kämpfen hätten, nachdem die Verordnung, welche die Voraussetzungen der Zuerkennung eines anderen Geschlechts geregelt hatte, 2006 vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben worden war. In Ermangelung

¹⁷ Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Austria, 2. Februar 2007, CEDAW/C/AUT/CO/6.

entsprechender Rechtsvorschriften verlangten die Behörden einen chirurgischen Eingriff im Genitalbereich als einzige Möglichkeit, einen Geschlechtswandel rechtlich anerkannt zu bekommen. Der Kommissar empfiehlt den Behörden, diesbezügliche Richtlinien zu erlassen, die das Urteil des Verfassungsgerichtshofs, die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (z.B. im Fall *Christine Goodwin gegen das Vereinigte Königreich*) sowie den derzeitigen Stand der Wissenschaft in Fragen des Geschlechtswandels hinreichend berücksichtigen.

58. Gewalt gegen Frauen kann als extreme Form von Diskriminierung angesehen werden, weil sie unausgewogene Machtverhältnisse widerspiegelt und zur Unterdrückung und Erniedrigung von Frauen besonders durch Männer führt. Mit seinem Gewaltschutzgesetz von 1997 nahm Österreich eine Vorreiterrolle bei der Koordinierung von Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen wahr. Das Gesetz schuf die Möglichkeit, Gewalttäter mit Hausverbot zu belegen und ihnen Beschränkungen aufzuerlegen, um ihnen den Zutritt zur Wohnung zu untersagen. Ferner schuf das Gesetz Interventionsstellen, um Gewaltopfern beizustehen und das Vorgehen der Polizei, der Gerichte sowie der Sozial- und Gesundheitsbehörden in Fällen häuslicher Gewalt zu koordinieren. Österreich hat ferner ein gut entwickeltes Netz von Frauenhäusern und einen Notruf für Opfer häuslicher Gewalt. Erst kürzlich haben die österreichischen Behörden die Mittel der Interventionsstellen für 2007 um 60 % aufgestockt und zugleich die psychische, soziale und rechtliche Unterstützung der Opfer im Strafverfahren erheblich verstärkt.

59. Der Kommissar besuchte ein Frauenhaus in Graz und erörterte mit Behörden und Vertretern der Zivilgesellschaft die gegenwärtigen Probleme beim Versuch, Gewalt gegen Frauen zu unterbinden. Obwohl die Behörden diese Arbeit mit beträchtlichen Mitteln unterstützen, klagen die Frauenhäuser nach wie vor über fehlende Mittel und verwaltungsmäßige Beschränkungen. In etlichen Bundesländern gab es strenge Grenzen für die Höchstaufenthaltsdauer im Frauenhaus, wobei Opfern aus anderen Bundesländern häufig nicht gestattet wurde, ein Frauenhaus in einem anderen Bundesland aufzusuchen, selbst wenn dies aus Sicherheitsgründen geboten gewesen wäre. Ferner gab es nur sehr begrenzte Möglichkeiten, auch für Kinder zu sorgen, die Zeugen häuslicher Gewalt geworden waren. Schließlich wiesen Vertreter der Zivilgesellschaft darauf hin, dass Frauen aus dem Einwanderermilieu sich besonders schwer täten, im Fall häuslicher Gewalt Unterstützung und Abhilfe zu erlangen, da sie häufig nichts von den gebotenen Möglichkeiten wüssten oder weil die Behördenvertreter nicht entsprechend ausgebildet seien, um ihnen angemessen beizustehen.

60. Der Kommissar zeigte sich von den langfristigen Bemühungen Österreichs, Gewalt gegen Frauen zu unterbinden, beeindruckt. Sowohl die Behörden als auch die Zivilgesellschaft haben aktiv bei der Entwicklung der gegenwärtigen Schutzmaßnahmen mitgewirkt. Der Kommissar befürwortet weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Schutzangebote für die Opfer und der Ausbildung der Behördenvertreter, damit allen Gewaltopfern, auch Frauen aus dem Einwanderungsmilieu, Mädchen und Frauen mit Behinderungen sowie Kindern, die Zeugen häuslicher Gewalt geworden sind, die Aufmerksamkeit zuteil wird, die ihnen zukommt.

5.3 Einbeziehung von Behinderten

61. Den Schutz von Behinderten vor Diskriminierung regeln gesonderte Rechtsvorschriften. Die Gleichbehandlungskommission und die

Gleichbehandlungsanwaltschaft befassen sich nicht mit Fällen von Benachteiligung aufgrund einer Behinderung. Behinderte, die Opfer von Diskriminierung werden, müssen sich erst vor dem Bundessozialamt um Schlichtung bemühen, ehe sie nötigenfalls ein Zivil- oder Arbeitsgericht anrufen können. Es gibt auch einen besonderen Behindertenanwalt, der die Rolle eines allgemeinen Rechtsbeistands wahrnimmt. Auf Bundesländerebene ist der Schutz vor Diskriminierung unterschiedlich geregelt, wenn es um den Zugang zu Waren oder Dienstleistungen geht, die aufgrund einer Behinderung angeboten werden. Als jüngste positive Entwicklung begrüßt der Kommissar die Unterzeichnung des UN-Übereinkommens über die Rechte von Personen mit Behinderungen und seines Fakultativprotokolls durch Österreich am 30. März 2007.

62. Das Fehlen rollstuhlgerechter Gebäude ist eines der Probleme für Behinderte in Österreich. Der Kommissar besuchte das Oeversee-Gymnasium in Graz, eine Schule, die eindeutig beträchtliche Anstrengungen zugunsten der Integration einer Vielzahl von unterschiedlichen Schülern unternommen hatte. Gleichwohl konnte die Schule keine Schüler mit Behinderungen aufnehmen, weil das Schulgebäude keinen Zugang für Rollstuhlfahrer bot. Die Bundesbehörden teilten dem Kommissar mit, dass der Staat innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren Mittel bereitstellen werde, um Behinderten den Zugang zu öffentlichen Gebäuden zu ermöglichen¹⁸. Der Kommissar begrüßt zwar diese Politik, legt den österreichischen Behörden jedoch nahe, den Schulen zusätzliche Möglichkeiten zu bieten, um einzelnen Schülern durch gewisse Sofortmaßnahmen im Hause schon jetzt den Zugang zu ermöglichen. Dies würde auch der Regierung helfen, ihrer Verpflichtung nachzukommen, die Einschulung von behinderten Schülern im regulären Schulsystem nach Möglichkeit zu fördern.

63. Personen mit Behinderungen haben auch Probleme, auf dem österreichischen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Hindernisse dieser Art sind z.B. das Fehlen geeigneter Unterbringungsmöglichkeiten am Arbeitsplatz, begrenzter Zugang zu spezialisierten Berufsqualifikationen und die mangelnde Bereitschaft vieler Unternehmer, qualifizierte Leute mit Behinderungen einzustellen. Während seines Besuches in einer von der Lebenshilfe betreuten Werkstatt in Wien erfuhr der Kommissar von den Behinderten, dass ältere Personen mit Behinderungen es besonders schwer hätten, ihren Arbeitsplatz zu behalten, was teilweise mit der Altersgrenze bei Pensions- und Unterstützungsleistungen zu tun habe. Nach Angaben des Behindertenanwalts könnten auch gegenwärtige Unzulänglichkeiten bei der Beurteilung geistiger Beeinträchtigungen und der daraus möglicherweise folgenden Minderung der Arbeitsfähigkeit ein Hinderungsgrund für die Beschäftigung von Personen mit geistigen Behinderungen darstellen. Der Kommissar betont, dass die Unterbringung von Behinderten auf dem Arbeitsmarkt in erster Linie von der Qualifikation und davon abhängen müsse, ob jemand imstande sei, eine bestimmte Arbeit in einem bestimmten Zusammenhang zu verrichten und weniger von gegebenen Beeinträchtigungen oder Einschränkungen seiner Tätigkeit. Die Behörden sollten positive Maßnahmen ergreifen, um Arbeitsplätze in sinnvoller Weise für Behinderte anzupassen, um Hindernisse für die Beschäftigung von Behinderten abzubauen.

¹⁸ Das Bundesgesetz zur Gleichbehandlung von Personen mit Behinderungen bestimmt, dass alle öffentlichen Gebäude einschließlich der Schulen für Behinderte zugänglich sein müssen und sieht vor, dass bis zum 31. Dezember 2015 entsprechende Durchführungsmaßnahmen auf Bundesebene entwickelt und umgesetzt werden.

6. Behandlung von Asylbewerbern und Einwanderern

6.1 Zuerkennung des Flüchtlingsstatus

64.Österreich hat eine lange Tradition bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt, dass seit 1945 über zwei Millionen Flüchtlinge in Österreich Aufnahme gefunden haben und dass davon fast 700,000 im Lande geblieben sind. Angesichts der derzeitigen Einwohnerzahl Österreichs von 8,3 Millionen stellt die Zahl anerkannter Flüchtlinge einen bedeutenden Anteil der einheimischen Bevölkerung. In den letzten Jahren ist die Zahl der Asylbewerber jedoch beträchtlich zurückgegangen. 2002 war mit 39.354 Asylgesuchen ein Höchststand erreicht worden; 2006 war die Zahl der Asylbewerber auf 13.349 gesunken¹⁹.

65.Das derzeitige Asylgesetz Österreichs stammt von 2005 und ist seit dem 1. Jänner 2006 in Kraft. Das Asylrecht in Österreich wurde in letzter Zeit mehrfach geändert. Das Asylgesetz von 1997 war 2003 beträchtlich novelliert worden. Nachdem der Verfassungsgerichtshof einige der geänderten Bestimmungen als verfassungswidrig beanstandet hatte, wurde das Gesetz 2004 erneut überarbeitet, ehe sodann 2005 das jetzige Gesetz verabschiedet wurde. Das Gesetz nimmt unmittelbar Bezug auf die Genfer Konvention von 1951 als Ausgangspunkt für die Asylgewährung. Zusammen mit dem Fremdenpolizeigesetz von 2005 setzt das Asylgesetz von 2005 auch die EU Richtlinien über Asylqualifikation und -verfahren um²⁰.

66.In den letzten Jahren war die Zahl anerkannter Flüchtlinge hoch im Vergleich zur Zahl der 2006 gestellten Anträge. 4063 Personen wurden 2006 als Flüchtlinge anerkannt²¹. Der Prozentsatz anerkannter Flüchtlinge war besonders hoch im Fall von Flüchtlingen aus Russland (vor allem aus Tschetschenien), Afghanistan und Irak. Die wachsende Anzahl anerkannter Flüchtlinge stellte eine Herausforderung für die mit der Integration von Flüchtlingen befassten Dienststellen und Nichtregierungsorganisationen dar.

67.Bei der Bearbeitung der entsprechenden Anträge hat sich ein ziemlicher Rückstand ergeben, obwohl die Situation allmählich etwas besser geworden ist. Die Zahl anhängiger Asylanträge beim Bundesasylamt sank von 13.467 im Januar 2006 auf 7074 im Mai 2007. Zum Zeitpunkt des Besuchs des Kommissars waren jedoch ca. 27.000 Berufungsanträge beim unabhängigen Bundesasylsenat anhängig. Dies hat zum Teil damit zu tun, dass die meisten vom Bundesasylamt abgewiesenen Asylbewerber den Bundesasylsenat anrufen. 2006 war dies bei 80 % aller Anträge der Fall. In 30 % aller Fälle wurde die erstinstanzliche Entscheidung von der Berufungsinstanz aufgehoben. Weitere Rechtsmittel sind möglich: Abgelehnte Asylbewerber können den Verwaltungsgerichtshof des Bundes oder den Verfassungsgerichtshof anrufen. Die Behörden teilten dem Kommissar mit, dass im August 2007 11.888 Asylbewerber länger als drei Jahre

¹⁹ Im Jahr 2000 gab es 18.284 Asylbewerber, 2001 dann 30.127, 2002 waren es 39.354, 2003 sank die Zahl auf 32.359, 2004 auf 24.676, 2005 auf 22.461 und 2006 schließlich auf 13.349.

²⁰ Richtlinien des Rates 2004/83/EG vom 29. April 2004 und 2005/85/EG vom 1. Dezember 2005

²¹ 2005 betrug die entsprechende Zahl 4650, 2004 waren es 5208, 2003 waren es 2084, 2002 waren es 1073, 2001 betrug die Zahl 1152 und 2000 waren es 1002.

auf eine endgültige Entscheidung hatten warten müssen; 86 Asylbewerber hatten sogar über zehn Jahre auf einen endgültigen Bescheid warten müssen.

68. Sowohl das Bundesasylamt als auch der Asylsenat haben Maßnahmen zur Beschleunigung des Verfahrens ergriffen. Das Asylgesetz von 2005 hat zur Beschleunigung des Asylverfahrens die Entscheidungsfristen verkürzt und neue Fristen für die aufschiebende Wirkung von Berufungen festgesetzt. Das Bundesasylamt ist dabei, ein Programm zur qualitativen Verbesserung seiner Verfahren zu verwirklichen, während der Personalbestand des Bundesasylsenats verdoppelt wurde. In den ersten vier Monaten des Jahres 2007 war es dem Bundesasylsenat gelungen, den Überhang um 900 Fälle zu reduzieren.

69. Anlässlich seines Besuchs traf der Kommissar verschiedene Asylbewerber, die mehrere Jahre auf ihren endgültigen Bescheid hatten warten müssen. Ihre Frustration über die Schwerfälligkeit des Verfahrens war offensichtlich, weil sie gezwungen waren, in dauernder Ungewissheit zu leben. Der Kommissar erfuhr auch von Fällen, in denen Familien, die Asyl beantragt hatten, bereits an die zehn Jahre in Österreich gelebt hatten und an ihrem Wohnort gut integriert waren. Als einige dieser Familien schließlich auch in der Berufungsinstanz mit ihrem Antrag gescheitert waren, hatte sich die Bevölkerung ihres Wohnorts vehement gegen ihre geplante Abschiebung aus Österreich gewandt. Verschiedene Landtage der Bundesländer hatten ebenfalls Entschlüsse zugunsten ihres Bleiberechts verabschiedet. In derartigen Fällen haben die Behörden gelegentlich aus humanitären Gründen Aufenthaltsbewilligungen erteilt.

70. Der Kommissar sieht die Auswirkungen überlanger Asylverfahren in Österreich mit Sorge. Wenn Familien mit Kindern sich in ihrem Wohnort über die Jahre hinweg gut eingelebt hatten, stellt ihre Abschiebung nach einem endgültigen negativen Bescheid eine unbillige Härte und möglicherweise sogar eine Verletzung von Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) dar. In diesem Zusammenhang sollte auch der wichtige Grundsatz berücksichtigt werden, dass immer zu überlegen ist, was dem Kindeswohl am besten dient. Der Kommissar empfiehlt den Behörden, in derartigen Fällen die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen ernsthaft zu erwägen. Angesichts des großen Überhangs an noch nicht endgültig entschiedenen Asylanträgen sollten aber auch weitere Maßnahmen erwogen werden. Der Kommissar legt den Behörden nahe, aufgrund klar definierter Kriterien die Gewährung eines allgemeinen Niederlassungsrechts zu erwägen, weil dadurch eine unnötige Benachteiligung jener Asylbewerber vermieden würde, die mehrere Jahre lang auf endgültigen Bescheid warten mussten. Er begrüßt und befürwortet natürlich auch die Bemühungen des Bundesasylamts und des Bundesasylsenats zur Verfahrensbeschleunigung, damit die Entscheidung über neu gestellte Asylanträge nicht wieder Jahre dauert.

6.2 Schubhaft

71. Die Durchführung des Fremdenpolizeigesetzes von 2005 hat zu einer beträchtlichen Erweiterung der Praxis, Asylbewerber in Schubhaft zu nehmen, geführt. Während sich 2005 nach dem zuvor geltenden Gesetz 662 Asylbewerber in Schubhaft befanden, stieg diese Zahl 2006 auf 2700, obwohl die Zahl der Asylanträge in diesem Jahr zurückgegangen war²². Nach dem Fremdenpolizeigesetz dürfen Asylbewerber aufgrund einer Entscheidung der Polizeibehörden in Schubhaft gehalten werden, wenn ein vollstreckbarer Ausweisungsbeschluss ergangen ist; ein Ausweisungsverfahren eingeleitet wurde; ein vollstreckbarer Ausweisungsbeschluss oder ein vollstreckbares Aufenthaltsverbot ergangen ist, bevor der Betreffende internationalen Schutz beantragt hat; auf Grund der Befragung, Durchsuchung und Aufnahme von Lichtbildern und Fingerabdrücken davon ausgegangen werden kann, dass der Antrag des Ausländers auf internationalen Schutz abgelehnt werden wird, weil Österreich für die Behandlung seines Antrags nicht zuständig ist²³. Etwa die Hälfte (1330) der Schubhaftentscheidungen des Jahres 2006 beruhten auf dem letztgenannten Grund, was normalerweise dann der Fall ist, wenn Asylbewerber unter die Dublin II – Regeln fallen²⁴.

72. Die Vorschrift, die den Polizeibehörden gestattet, Ausländer in Schubhaft zu nehmen aufgrund der begründeten Annahme, ihr Asylantrag werde wegen mangelnder Zuständigkeit Österreichs zur Prüfung ihres Antrags abgelehnt, war unter österreichischen Juristen heftig umstritten. In einem unabhängigen Gutachten vor Verabschiedung des Fremdenpolizeigesetzes von 2005 hatte der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit Art. 5 EMRK geäußert. Der Verwaltungsgerichtshof des Bundes legte die Frage darauf hin dem Verfassungsgerichtshof vor. Dieses bestätigte am 14. Juni 2007 die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung.

73. Die Dauer der Schubhaft muss so kurz wie möglich gehalten werden. Üblicherweise sollte sie zwei Monate nicht übersteigen. In Ausnahmefällen kann die Schubhaft innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren bis auf zehn Monate ausgedehnt werden, wenn die Vollstreckung der Abschiebung durch ein Verhalten des Ausländers verhindert wurde. Falls ein Ausländer sich über sechs Monate ununterbrochen in Schubhaft befindet, prüft der zuständige Unabhängige Verwaltungssenat von Amts wegen die Verhältnismäßigkeit seiner Inhaftierung. Bei dieser Instanz handelt es sich um ein einem Gericht vergleichbares Gremium, an das Beschwerden wegen der Schubhaft gerichtet werden können²⁵.

74. Zusätzlich zur Schubhaft können mildere Maßnahmen (sog. „gelindere Mittel“) ergriffen werden, um die Abschiebung zu sichern²⁶. Im Rahmen solcher Maßnahmen können Ausländer angewiesen werden, sich in bestimmten von den

²² 2006 betrug die Gesamtzahl der Personen in Schubhaft 8694. Zusätzlich zu Asylbewerbern befanden sich auch Personen in Schubhaft, deren Asylanträge abgelehnt worden waren. 14 Personen in Schubhaft waren unter 14 Jahren, während 171 Personen Jugendliche zwischen 16 und 18 waren.

²³ § 76 Abs. 2 des Fremdenpolizeigesetzes.

²⁴ Verordnung Nr. 343/2003 des Rates der EU vom 18. Februar 2003, mit der Kriterien und Verfahren festgelegt wurden zur Bestimmung, welcher Mitgliedsstaat zuständig für die Prüfung eines in einem Mitgliedsstaat von einem Angehörigen eines Drittstaates gestellten Asylantrags ist.

²⁵ § 80 des Fremdenpolizeigesetzes.

²⁶ § 77 des Fremdenpolizeigesetzes.

Behörden bezeichneten Örtlichkeiten aufzuhalten und sich regelmäßig bei der Polizei zu melden. Bei Kindern wird diese Maßnahme normalerweise statt der Schubhaft angewandt. Im Jahr 2006 waren 474 Asylbewerber von solchen mildernden Maßnahmen betroffen²⁷. Vertreter der Zivilgesellschaft haben festgestellt, dass die gleichzeitige Vornahme von Schubhaft und milderer Maßnahmen oft dazu führt, dass Familien, die in Österreich Asyl beantragt haben, auseinander gerissen werden. Männer kommen gewöhnlich in Schubhaft, während Kindern mit ihren Müttern Wohnungen zugewiesen bekommen, die mitunter weit entfernt vom Ort der Schubhaft liegen.

75. Der Kommissar besuchte zwei Polizeianhaltezentren, eins in Graz, das dem Grazer Stadtpolizeikommando angegliedert war, und eins in Wien (Hernalser Gürtel). Diese Anhaltezentren dienen nicht ausschließlich als Abschiebungszentren für Asylbewerber, sondern sie werden auch ganz allgemein für Zwecke der verwaltungsmäßigen Inhaftierung durch die Polizei genutzt. Zum Zeitpunkt des Besuchs befanden sich im Grazer Zentrum 35 Personen in Schubhaft, zwei davon waren Frauen. Die meisten Zellen waren mit zwei Personen belegt. Untertags standen die Zellen offen, die Insassen konnten sich innerhalb des Gebäudes frei bewegen (sog. offene Station) und durften mindestens eine Stunde lang auch ins Freie. Besucher waren täglich an Wochentagen zugelassen. Ein öffentliches Karten-Telefon stand jeden Tag zur Verfügung. Im Durchschnitt blieben die Leute dort zwei bis drei Monate, doch waren in Ausnahmefällen Personen bis zur gesetzlich Höchstdauer von zehn Monaten festgehalten worden, vor allem, wenn die für die Abschiebung nötigen Reisedokumente gefehlt hatten. Das Personal des Zentrums bestätigte, dass es unter den Häftlingen Hungerstreiks gegeben habe.

76. Das Zentrum am Hernalser Gürtel in Wien bot Platz für 304 Personen in Zellen von 6 – 8 Personen und beherbergte nur Männer. Die Zellen blieben geschlossen. Ausgang gab es nur jeweils eine Stunde morgens und nachmittags. Besuche waren einmal in der Woche für jeweils eine halbe Stunde zugelassen. Ein Karten-Telefon konnte von den Insassen an mindestens drei Wochentagen für die Dauer von fünf Minuten pro Person benutzt werden. In den Zellen waren persönliche Radios und Fernseher erlaubt. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer lag knapp unter einem Monat, doch waren dort von Zeit zu Zeit Personen auch bis zu 4 – 5 Monaten geblieben und in Ausnahmefällen sogar bis zu 7 – 8 Monaten, vor

allem dann, wenn die Reisedokumente schwer zu beschaffen waren. Nur eine Person war im vergangenen Jahr bis zur Höchstdauer von zehn Monaten dort geblieben. Psychische und soziale Betreuung wurde den Insassen von einer Organisation namens Menschenrechte Österreich geboten. Zu rechtlicher Beratung war die Organisation allerdings nicht befugt, und das Personal des Zentrums gab zu, dass die Insassen – abgesehen von der beschränkten Rechtsberatung im Rahmen der offiziellen Befragung zum Asylantrag – kaum Zugang zu Rechtsberatung hätten. Zwar hatten die Insassen natürlich das Recht, sich einen privaten Anwalt zu suchen und ihn mit der Vertretung ihrer Interessen beauftragen, doch stand keinerlei kostenlose Rechtsberatung zur Verfügung.

77. Nach den Angaben des Personals sowie des Polizeiarztes war es häufig zu Hungerstreiks gekommen, weil sich die Insassen davon infolge ihres verschlechterten Gesundheitszustands die Entlassung erhofften. Personen im

²⁷ Die Gesamtzahl der 2006 von mildernden Maßnahmen betroffenen Personen betrug 927. Davon waren 375 weniger als 16 Jahre alt und 61 waren Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren.

Hungerstreik wurden sorgfältig überwacht, und medizinische sowie psychiatrische Betreuung stand sofort zur Verfügung. Das Personal des Zentrums betonte jedoch, dass niemals Zwangsernährung erfolgt sei. Auch die Behörden bestätigten, dass in keinem Fall Hungerstreikende in Schubhaft zwangsernährt worden seien. Die Behörden teilten dem Kommissar mit, dass es 2006 in Schubhaft 2338 Fälle von Hungerstreik gegeben habe und dass 680 Häftlinge daraufhin entlassen worden seien²⁸.

78. Die wachsende Zahl von Personen in Schubhaft in Österreich bereitet dem Kommissar Sorge. Er ist der festen Überzeugung, dass es nur dann zur Schubhaft kommen sollte, wenn diese wirklich aus guten Gründen angebracht erscheint und es klar ist, dass die Abschiebung auch tatsächlich in unmittelbarer Zukunft erfolgen kann, damit die Dauer der Schubhaft auf das nötige Mindestmaß beschränkt bleibt. Ferner weist der Kommissar darauf hin, dass der äußerst beschränkte Zugang zur Rechtsberatung in bestimmten Anstalten die Möglichkeit der Insassen, ihre Inhaftierung mit Erfolg gerichtlich überprüfen zu lassen, ernsthaft einschränkt. Deshalb sollte Personen in Schubhaft kostenloser Rechtsbeistand geboten werden. Der Kommissar ist auch der Ansicht, dass die zunehmende Tendenz, Schubhaft mit milderer Maßnahmen zu kombinieren, geeignet ist, das Recht auf Privat- und Familienleben zu beeinträchtigen, sofern es im Ergebnis zur völligen Trennung der Familie kommt. Die offenbar unterschiedliche Behandlung von Männern und Frauen bei der Wahl zwischen Schubhaft oder sog. gelinderen Maßnahmen wirft die Frage auf, ob es sich dabei nicht um Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Mann und Frau handelt. Der Kommissar unterstreicht, dass Minderjährige unter 18 Jahren in Übereinstimmung mit dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes nur im äußersten Notfall in Schubhaft genommen werden sollten.

79. Wenn Schubhaft für erforderlich gehalten wird, empfiehlt der Kommissar die sog. offene Station, also Bewegungsfreiheit innerhalb der Anstalt, sowie den Insassen die Möglichkeit zu geben, häufig mit der Außenwelt, auch per Telefon, in Verbindung zu treten und Besuch zu empfangen. Besonders sollten auch Besuche von Familienmitgliedern erleichtert werden, denen mildere Maßnahmen auferlegt wurden. Darüber hinaus stellt der Kommissar fest, dass Bewegungsfreiheit innerhalb der Anstalt natürlich vom Personal zusätzliche Fähigkeiten erfordert im Vergleich zu Anstalten mit geschlossenen Zellen. Er regt daher an, dass Personal solcher Anstalten dafür entsprechend auszubilden.

6.3 Familienzusammenführung

80. Im Rahmen der 2005 erfolgten Neufassung der Ausländergesetzgebung wurden die Bestimmungen über Familienzusammenführung in das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) überführt. Dieses Gesetz setzt mehrere einschlägige EU-Richtlinien um²⁹ und hat Verbesserungen gebracht bei der Zusammenführung von Familien von Angehörigen dritter Staaten mit in Österreich ansässigen Bürgern aus Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hatten. Die Zusammenführung von Angehörigen aus Drittstaaten³⁰ mit Angehörigen aus Drittstaaten, die schon längerfristig in Österreich leben, unterliegt jedoch

²⁸ Die Gesamtzahl der Fälle von Hungerstreik im Jahr zählt auch Fälle mit, bei denen jemand mehrmals hintereinander in den Hungerstreik getreten war.

²⁹ Eingeschlossen dabei unter anderem die Richtlinien 2004/48/EG, 2003/86/EG, 2003/109/EG, 2004/114/EG und 2004/81/EG.

weiterhin einem Quotensystem bei der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen. Die Quote für Bewilligungen im Rahmen der Familienzusammenführung wird jährlich überprüft und die für Österreich festgelegte Quote wird unterteilt in Quoten für die einzelnen Bundesländer, wobei die höchste Quote auf Wien entfällt. Die derzeitige Quote für Österreich liegt für 2007 bei 4540 gegenüber 4480 im Jahr 2006 und 5060 im Jahr 2005. Wenn der Antrag auf Familienzusammenführung wegen Erschöpfung der Quote abgelehnt wurde, kann der Antrag nach drei Jahren erneut gestellt werden.

81. Das Recht auf Familienzusammenführung nach dem Quotensystem beschränkt sich auf die Kernfamilie: Ehegatten, die mindestens 18 Jahre alt sind, sowie unverheiratete minderjährige Kinder. Der Antragsteller muss ferner ein Mindesteinkommen nachweisen, das in etwa der österreichischen Mindestrente entsprechen muss, wenn er die Familie in Österreich unterhalten will. Außerdem ist die Polizei ermächtigt, die Echtheit der Eheschließung zu überprüfen, wozu eingehende Gespräche mit Familienmitgliedern und Nachbarn geführt werden können. Familienmitglieder mit Niederlassungsbewilligung leiten ihr Wohnrecht in Österreich für die Dauer von fünf Jahren vom Ehegatten ab, der für ihren Unterhalt aufkommt; danach wird unabhängig vom Ehegatten Niederlassungsbewilligung erteilt. Nach der früheren Ausländergesetzgebung waren vier Jahre verlangt worden. Grundsätzlich müssen Familienangehörige die Niederlassungsbewilligung bei der österreichischen Auslandsvertretung (Botschaft oder Konsulat) in ihrem Heimatland beantragen, es sei denn, sie wären zum Zeitpunkt der Antragstellung in Österreich aufenthaltsberechtigt. Anzumerken ist, dass Asylbewerber normalerweise keine Familienzusammenführung beantragen können, während sie sich in Österreich aufhalten, selbst dann nicht, wenn sie mit einem Österreicher oder einer Österreicherin verheiratet sind.

82. Es ist dem Kommissar klar, dass das Quotensystem bei der Familienzusammenführung die Gewährung von Bewilligungen hinauszögert und den Familienangehörigen deshalb lange Trennungszeiten auferlegt. Dies begrenzt naturgemäß das Recht der Einwanderer auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Der Kommissar weist auch darauf hin, dass hierbei ein wichtiger Gesichtspunkt der Gleichberechtigung von Mann und Frau hereinspielt. Da Frauen häufig schlechter bezahlt werden als Männer, dürfte es Frauen, die eine Arbeit gefunden haben, in der Regel schwerer fallen als Männern, den für die Familienzusammenführung in Österreich benötigten Nachweis eines Mindesteinkommens zu erbringen. Vertreter der Zivilgesellschaft waren auch der Ansicht, dass die langen Trennungszeiten, vor allem dann, wenn die Ehefrauen mit ihren Kindern im Heimatland lange auf die Familienzusammenführung warten mussten, die Gefahr mit sich bringen, dass es zu häuslicher Gewalt kommt, wenn die Familie nach ihrer Wiedervereinigung in Österreich sich erneut auf das Zusammenleben einstellen muss. Der Umstand, dass die Niederlassungsbewilligung für Familienmitglieder in den ersten fünf Jahren vom zahlenden Ehegatten abhängt, kann es einer Frau erheblich erschweren, wegen häuslicher Gewalt die eheliche Gemeinschaft zu verlassen. Obwohl die derzeitige Gesetzgebung die Erteilung einer getrennten Niederlassungsbewilligung für Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, gestattet, schätzen Nichtregierungsorganisationen, dass diese Möglichkeit viel zu wenig bekannt ist und dass es außerdem oft schwer sein dürfte, in der Praxis den Nachweis häuslicher Gewalt zu führen.

³⁰ Das sind Bürger von Staaten, die nicht dem Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) angehören und auch keine Schweizer sind.

83. Der Kommissar empfiehlt, das Quotensystem bei der Familienzusammenführung aufzugeben, damit Familienangehörige, die berechtigt sind, einen Antrag auf Familienzusammenführung in Österreich zu stellen, ohne unnötige Verzögerung Niederlassungsbewilligung erhalten können. Er lädt die österreichischen Behörden ferner ein, das Erfordernis des Einkommensnachweises für die Familienzusammenführung zu überprüfen, um sicherzustellen, dass damit keine Benachteiligung von Frauen verbunden ist. Schließlich bittet er auch, die Bestimmung, der zufolge Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt wurden, eine von ihrem zahlenden Ehemann unabhängige Bewilligung bekommen können, auch in der Praxis anzuwenden. Weitere Bemühungen, diese Bestimmung besser bekannt zu machen, wären zu begrüßen.

7. Verhinderung polizeilicher Misshandlung

84. Die Strafgerichtsbarkeit und die Polizei haben eine wichtige Aufgabe bei der Wahrung des Rechtsstaats und beim Schutz der Menschenrechte. Führung und Organisation der Polizei sollten stets die Menschenrechte im Auge behalten, da die Polizeiarbeit in einer demokratischen Gesellschaft voraussetzt, dass die Polizeibehörden bereit sind, sich kontrollieren zu lassen und über ihr Verhalten Rechenschaft abzulegen. Nach einer kürzlich erfolgten Reform der Polizeiorganisation, in deren Rahmen die normale Polizei mit der Gendarmerie zusammengelegt wurde, verfügt Österreich nunmehr in Gestalt der Bundespolizei über eine einheitliche staatliche Polizei. Die Bundespolizei ist auf der Ebene des Bundes, der Bundesländer und der Kommunen tätig und untersteht dem Bundesminister für Inneres. Im Jahr 2006 taten annähernd 20.000 Polizisten Dienst im ganzen Land³¹. Anlässlich seines Besuchs sprach der Kommissar mit mehreren Angehörigen der Bundespolizei und war von ihrer hochgradigen Professionalität beeindruckt.

85. Der Kommissar hat jedoch Kenntnis von Fällen beträchtlichen polizeilichen Fehlverhaltens in Österreichs jüngster Vergangenheit, die geeignet waren, Zweifel an der Integrität und Glaubwürdigkeit der Polizei zu nähren. In dieser Hinsicht unterstreicht er seine Besorgnis angesichts von Fällen polizeilichen Fehlverhaltens und einer offensichtlichen Tendenz, gegen Ausländer besonders hart vorzugehen. Dies ist deshalb problematisch, weil die Polizei auch eine große Rolle bei der Behandlung von Asylbewerbern in Österreich spielt.

86. Laut regierungsamtlicher Statistik gab es 2005 1047 öffentliche Beschwerden gegen Polizeibeamte des Bundes, von denen 960 fallen gelassen wurden, 18 Fälle kamen vor Gericht und zwei Polizeibeamte wurden letztlich wegen rechtswidriger Gewaltanwendung verurteilt³². Der Anti-Folter-Ausschuss des Europarats (CPT) berichtete von angeblicher körperlicher Misshandlung von Beschuldigten im Polizeigewahrsam sowie von angeblichem brutalem Polizeiverhalten einschließlich fremdenfeindlicher und rassistischer Äußerungen von Polizeibeamten³³. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) berichtet, dass Angehörige äußerlich erkennbarer Minderheiten und vor allem dunkelhäutige Afrikaner unverhältnismäßig oft von der Polizei

³¹ OSCE Austria Policing Profile, Policing OnLine Information System <http://polis.osce.org/>.

³² Sicherheitsbericht 2005, Seite 427.

³³ Bericht an die österreichische Regierung über einen Besuch des CPT in Österreich vom 14.-23. April 2004, Drucksache CPT/Inf(2005)13.

kontrolliert und in diesem Zusammenhang gelegentlich sogar beschimpft und misshandelt wurden³⁴. Der Anti-Folter-Ausschuss der Vereinten Nationen (CAT) hat sich besorgt gezeigt über Berichte von rassistischer und intoleranter Haltung der Polizei gegenüber Ausländern, vor allem gegenüber Roma und Personen afrikanischer Abstammung³⁵. Nach einer jüngsten Untersuchung des Menschenrechtsbeirats auf der Grundlage von Wiener Polizeiberichten waren von 152 untersuchten Fällen, in denen sich Personen, die sich über polizeiliches Fehlverhalten beklagt hatten, 49 % der Personen Ausländer³⁶.

87. Des weiteren gab es in den letzten Jahren eine Zahl Aufsehen erregender Fälle polizeilichen Fehlverhaltens oder möglicher Versäumnisse, von denen Ausländer betroffen waren. Im August 2006 wurden vier Angehörige der Alarmabteilung der Wiener Polizei für schuldig befunden, einen Asylbewerber aus Gambia namens Bakary J. zu Beginn des Jahres im Rahmen einer fehlgeschlagenen Abschiebung unter Umständen, die an Folter grenzten, ernsthaft verletzt zu haben. Drei der beteiligten Polizeibeamten wurden zu acht Monaten Gefängnis auf Bewährung verurteilt, der Vierte erhielt eine Bewährungsstrafe von sechs Monaten. Im Jahre 2003 starb ein Asylbewerber aus Mauretanien namens Cheibani Wague während einer Polizeiaktion in Wien, nachdem man ihn zu Boden gedrückt und in Gegenwart eines Notarztes und von Arzthelfern mit Faustschlägen traktiert hatte. Der Arzt und einer der Polizeibeamten wurden mehr als zwei Jahre nach dem Vorfall wegen fahrlässiger Tötung zu sieben Monaten Gefängnis verurteilt. Der Menschenrechtsbeirat hat ferner einen ausführlichen Bericht über die Umstände, die im Jahre 2005 zum Tod eines Asylbewerbers aus Gambia namens Yankuba Ceesay im Linzer Polizeigewahrsam geführt haben, erstellt, der Fragen hinsichtlich der Angemessenheit der verfügbaren Betreuungsmöglichkeiten für hungerstreikende Asylbewerber in Schubhaft aufwirft³⁷.

88. Der Kommissar zeigt sich zutiefst betroffen angesichts dieser Vorfälle und der offensichtlich recht milden Strafen in den Fällen von Bakary J. und Cheibani Wague. Er schließt sich auch der Kritik des UN-Anti-Folter-Ausschusses (CAT) an, der beanstandet hatte, dass das österreichische Strafgesetzbuch keine eindeutige Definition von Folter enthalte. Der Kommissar ist der Meinung, dass dies zu einer relativ milden Strafpraxis beitragen könne, da die Richter sich große Mühe geben müssten, um im Strafgesetzbuch Paragrafen zu finden, die sich auf folterähnliche körperliche Misshandlungen anwenden lassen. In seinem jüngsten Urteil zum Fall *Wieser gegen Österreich* befand der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die österreichische Auslegung von Art. 3 EMRK hinsichtlich des Verbots erniedrigender Behandlung durch die Polizei als zu eng³⁸. Die Behörden

³⁴ European Commission against Racism and Intolerance, Third Report on Austria adopted on 25 June 2004. Drucksache CRI (2005)1.

³⁵ Conclusions and recommendations of the Committee against Torture, CAT/C/3, 15 December 2005.

³⁶ Die Polizei als Täter ? Eine Analyse des Umgangs staatlicher Institutionen mit Misshandlungsvorwürfen, Menschenrechtsbeirat im Bundesministerium für Inneres (Hg.). Wien – Graz, 2007.

³⁷ Gesundheitsversorgung in Schubhaft – Bericht und Empfehlungen des Menschenrechtsbeirates anlässlich des Todes von Yankuba Ceesay im PAZ Linz, 2007. Vertreter der Zivilgesellschaft berichteten dem Kommissar ferner vom Fall des Nigerianers Geoffroy A., der offenbar aus einer Wiener Haftanstalt, wohin er aus der Schubhaft verbracht worden war, infolge Hungerstreiks Ende 2006 in äußerst geschwächter Form entlassen worden war. Laut Bericht war niemand von seiner Entlassung informiert worden, weshalb ihn keiner abholen kam. Auf dem Heimweg brach Geoffroy A. auf der Straße zusammen und wurde auf die Intensivstation eines Krankenhauses verbracht.

³⁸ Wieser gegen Österreich (Beschwerde Nr. 2293/03), Urteil vom 22. Februar 2007.

haben dem Kommissar mitgeteilt, dass das Bundesministerium für Justiz damit begonnen habe, eine Novelle zum Strafgesetzbuch vorzubereiten, um entsprechend Art. 1 des UN-Übereinkommens gegen Folter eine Definition von Folter einzufügen.

89. Der Kommissar würdigt die ernstesten Bemühungen des Menschenrechtsbeirats um Kontrolle polizeilichen Verhaltens und seine Empfehlungen zu strukturellen Reformen zur Verhütung polizeilichen Fehlverhaltens. Er weiß auch um die Bemühungen des Bundesministeriums für Inneres zur besseren Ausbildung der Polizei in Menschenrechts- und Toleranzfragen. Diese Maßnahmen sind wichtige Schritte in die richtige Richtung. Der Kommissar glaubt jedoch, dass verstärkte Kontrolle polizeilichen Verhaltens und bessere Ausbildung für sich allein noch keine Lösung des Problems darstellen. Er unterstreicht, dass jeglicher Fall von schwerer und offensichtlicher Misshandlung durch Polizeibeamte von höchster Stelle aus, also auch von Mitgliedern der Bundesregierung, öffentlich verurteilt werden muss, um die Botschaft zu vermitteln, dass derartige Handlungen für die Polizei in einer Demokratie absolut inakzeptabel sind. Darüber hinaus sollte die Achtung der Menschenrechte auch die Alltagsarbeit, Führung und Überwachung der Polizei durchdringen, um innerhalb der Polizeipraxis jedem Beamten das Gefühl zu vermitteln, dass die Polizei auch zum Schutz der Menschenrechte da ist. Natürlich weiß der Kommissar, dass Polizeibeamte oft kritische Entscheidungen treffen müssen, ohne viel Zeit zum Nachdenken oder zum Einholen von Rat zu haben, jedoch entschuldigt das nicht Misshandlungen und Fehlverhalten. Der Kommissar empfiehlt den Behörden, geeignete Methoden zur routinemäßigen Kontrolle der Polizeipraxis zu entwickeln, um festzustellen, wie weit die Menschenrechte beachtet und gefördert werden³⁹.

90. Nach Meinung des Kommissars sollte der Polizeiapparat weitgehend die Zusammensetzung der Bevölkerung, der er dient, widerspiegeln. Die Behörden teilten dem Kommissar bei seinem Besuch mit, dass trotz aller Rekrutierungsversuche Frauen und Angehörige ethnischer Minderheiten nach wie vor in der Bundespolizei untervertreten seien. Allerdings erfuhr der Kommissar, dass die Anforderungen an die körperliche Leistungsfähigkeit beim Einstellungsverfahren geeignet sein könnten, Frauen in der Praxis zu benachteiligen. Der Kommissar begrüßt die Absicht der Bundesregierung, verstärkt Angehörige ethnischer Minderheiten für den Polizeiberuf anzuwerben, und weist darauf hin, dass positive Maßnahmen in diesem Fall durchaus angebracht wären. Er bittet die Behörden ferner, die Eingangsprüfungen für die Aufnahme in die Polizeischulen zu überprüfen, um sicher zu gehen, dass sie Frauen nicht direkt oder indirekt benachteiligen.

91. Der Kommissar ist sich dessen bewusst, dass es zur Zeit in Österreich zahlreiche Verfahren zur Behandlung von Beschwerden über polizeiliches Fehlverhalten gibt. Beschwerden können bei der Polizei selbst oder beim Unabhängigen Verwaltungssenat und den ordentlichen Gerichten vorgebracht werden. Nach der neuen Gesetzgebung, die 2008 in Kraft tritt, ist davon auszugehen, dass die meisten Beschwerden über polizeiliche Misshandlung künftig von der Kriminalpolizei unter Aufsicht der Staatsanwaltschaft untersucht werden. Wenn nötig, kann der Staatsanwalt die Fälle dann vor Gericht bringen. Darüber hinaus führt das Büro für innere Angelegenheiten im Bundesministerium für Inneres in Korruptionsfällen und beim Verdacht auf Fehlverhalten öffentlicher Amtsträger sicherheits- und kriminalpolizeiliche Untersuchungen durch. Der

³⁹ Vgl. zum Beispiel den Leitfaden des Europarats mit dem Titel „Policing in a democratic society –

Is your police service a human rights champion?“.

Menschenrechtsbeirat kontrolliert zwar die Polizeiarbeit und sammelt Informationen über Fälle von Misshandlung, ist aber nicht für die Entgegennahme von Beschwerden von Einzelpersonen zuständig.

92. Der Kommissar ist der Meinung, dass Verantwortlichkeit und Transparenz wesentliche Aspekte der Polizeiarbeit in einer demokratischen Gesellschaft darstellen, und würde persönlich der Schaffung eines völlig unabhängigen Kontrollgremiums zur Untersuchung polizeilichen Fehlverhaltens den Vorzug geben. Er erinnert daran, dass ECRI bereits früher Österreich empfohlen hat, ein unabhängiges Gremium mit Befugnissen zur Untersuchung von Beschwerden von Einzelpersonen über polizeiliche Menschenrechtsverletzungen einschließlich rassistischer Handlungen und Diskriminierung zu schaffen⁴⁰. Die Unabhängigkeit von Beschwerdeinstanzen kann nur in vollem Umfang gewährleistet werden, wenn sie außerhalb der Polizei und der Ministerien angesiedelt sind. Der Kommissar merkt an, dass die Aufgabenstellung des Menschenrechtsbeirats um die Zuständigkeit zur Entgegennahme von Individualbeschwerden erweitert werden könnte, sofern seine Unabhängigkeit und Mittelausstattung im Rahmen der laufenden Verfassungsreform in angemessener Form geregelt würden. Der Menschenrechtsbeirat könnte auch als Anlaufstelle zur Sammlung von Informationen und statistischen Angaben über polizeiliches Fehlverhalten dienen. Ein Gremium dieser Art würde eine voll einsatzbereite und unabhängige Kontroll- und Beschwerdeinstanz abgeben, die weit gehen sollte beim Versuch, polizeiliche Verantwortlichkeit sowohl gegenüber dem Einzelne als auch gegenüber der Öffentlichkeit zu gewährleisten.

8. Schutz nationaler Minderheiten

93. Österreich ist Vertragspartei des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen. Gemäß dem Rahmenübereinkommen und dem Volksgruppengesetz von 1976 erkennt Österreich folgende Volksgruppen an: die kroatische Minderheit im Burgenland, die slowenische Minderheit, die ungarische Minderheit, die tschechische Minderheit, die slowakische Minderheit und die Minderheit der Roma. Gemäß der Charta fördert Österreich den Gebrauch von Burgenland-Kroatisch/Kroatisch, Slowenisch, Ungarisch, Tschechisch, Slowakisch und Romani, wobei die ersten drei genannten Sprachen auch im Verkehr mit bestimmten Behörden zugelassen sind. Ferner begrüßt der Kommissar die im Dezember 2006 erfolgte Ratifizierung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen durch Österreich.

94. Der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten besuchte Österreich im März 2007; sein Gutachten wird in naher Zukunft veröffentlicht werden. Da der Beratende Ausschuss eine ausführliche Beurteilung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens in Österreich abgeben wird, beschränkt sich der Kommissar darauf, im vorliegenden Bericht nur einen Gesichtspunkt des Schutzes nationaler Minderheiten aufzugreifen, nämlich das Problem zweisprachiger Ortsschilder, das vor allem die slowenische Minderheit in Kärnten betrifft.

⁴⁰ ECRI, Dritter Bericht über Österreich, verabschiedet am 25. Juni 2004, Drucksache CRI (2005)1.

95. Die Anbringung zweisprachiger Ortsschilder ist in Österreich seit langem umstritten. In Kärnten ist es den Landesbehörden und Gemeinden sowie der slowenische Minderheit bisher nicht gelungen, eine allseits akzeptable Lösung zur Anbringung zweisprachiger Ortsschilder in Deutsch und Slowenisch in Ortschaften, in denen eine beträchtliche Anzahl von Angehörigen der slowenischen Minderheit lebt, zu finden. Der Streit kam auch oft im Wahlkampf hoch. Im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ist diese Frage in Art. 11 Abs. 3 generell geregelt. In Österreich hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung geklärt, wie die gesetzlichen Vorschriften auszulegen sind. Mit Urteil vom 13. Dezember 2001, bestätigt durch nachfolgende Urteile, hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass die Minderheit ein Recht auf die Anbringung zweisprachiger Ortsschilder in Orten hat, in denen mindestens 10 % Slowenen über einen längeren Zeitraum hinweg ansässig waren und noch sind. Bereits in einer früheren Stellungnahme im Rahmen einer ersten Besuchsrunde hat der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens es für wichtig gehalten, dass das Urteil des Verfassungsgerichtshofs auf allen Ebenen respektiert und umgesetzt werde⁴¹. Allerdings haben die Kärntner Behörden das Urteil des Verfassungsgerichtshofs bis heute nicht umgesetzt; der Landeshauptmann hat das Urteil sogar offen kritisiert.

96. Der Kommissar hat Kenntnis von den bisherigen Bemühungen der Bundesbehörden um Lösung des Sprachenstreits mit Hilfe einer sog. Konsens-Konferenz, die jeweils 2002-2003 und 2005-2006 alle Beteiligten an einen Tisch brachte. Die Bundesbehörden schlugen im Juni 2006 auch den Erlass einer neuen Topographie-Verordnung für Kärnten sowie Verfassungsänderungen vor, mit denen die 2001 vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig befundenen Gesetzesvorschriften abgeändert worden wären. Im Parlament ergab sich jedoch keine ausreichende Mehrheit für die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen. Das derzeitige Regierungsprogramm sieht eine Neuregelung zur Umsetzung der Urteile des Verfassungsgerichtshofs vor. Während des Besuchs bestätigte der Präsident des Verfassungsgerichtshofs dem Kommissar, dass die fraglichen Entscheidungen zur Zeit den einzigen nennenswerten Fall von Verweigerung der Umsetzung von Urteilen dieses Gerichtshofs darstelle.

97. Auf Bundesebene fällt der Schutz nationaler Minderheiten in die Zuständigkeit des Bundeskanzlers. Der Bundeskanzler informierte den Kommissar über die derzeitige Situation hinsichtlich der zweisprachigen Ortsschilder in Kärnten und erläuterte ihm den historischen Zusammenhang. Er bestätigte erneut den ernsthaften Willen seiner Regierung, eine allseits akzeptable Lösung in diesem schon lange schwelenden Streit zu finden, und erklärte, dass er bereits erneut Bemühungen um eine rasche Lösung eingeleitet habe. Die Behörden haben dem Kommissar mitgeteilt, dass im Parlament am 4. Juli 2007 ein Vorschlag zur diesbezüglichen Änderung des Volksgruppengesetzes eingebracht worden sei.

98. Besondere Sorge bereitet dem Kommissar die fehlende Bereitschaft, die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs zur Frage zweisprachiger Ortsschilder umzusetzen, da dieser Fall Mängel sowohl beim Schutz nationaler Minderheiten als auch bei der Beachtung der Rechtsstaatlichkeit in Österreich aufzeigt. Der Kommissar schätzt natürlich die derzeitigen Versuche des Bundeskanzlers, eine Lösung zu finden, bittet aber die österreichischen Behörden ihr Möglichstes zu tun, um innerhalb kurzer Frist eine dauerhafte

⁴¹ Diese Stellungnahme im Rahmen der ersten Besuchsrunde wurde am 16. Mai 2002 verabschiedet und am 17. Oktober 2002 veröffentlicht (Drucksache ACFC/INF/OP/I(2002)009).

Lösung zu finden und durchzusetzen. Die ursprüngliche Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs muss als Grundlage für die Lösung dieses Problems dienen.

9. Empfehlungen

In Übereinstimmung mit Art. 3 Abs. b, c und e sowie Art. 8 der Entschließung (99) 50 des Ministerkomitees empfiehlt der Kommissar den österreichischen Behörden:

Nationales System zum Schutz der Menschenrechte

1. Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie die Revidierte Europäische Sozialcharta nebst ihrem Zusatzprotokoll, das ein System von Kollektivbeschwerden vorsieht, zu ratifizieren;
2. Den Verfassungsrang der Europäischen Menschenrechtskonvention im Verfassungsreformprozess beizubehalten;
3. Bei der Kodifizierung von Grundrechten im Rahmen der Verfassungsreform Kinderrechte aufzunehmen;
4. Erstinstanzliche Verwaltungsgerichte in den Bundesländern einzusetzen sowie ein Jugendgericht zu schaffen;
5. Die Unabhängigkeit des Menschenrechtsbeirats zu stärken und zwar entweder durch seine Zusammenlegung mit der Volksanwaltschaft unter einem gemeinsamen institutionellen Dach oder durch die Schaffung eines neuen Menschenrechtsorgans mit klar definierten Kontroll- und Beschwerdeverfahren gemäß den Pariser Grundsätzen;
6. Sicherzustellen, dass die Menschenrechtserziehung systematisch in den Pflichtschulbereich einbezogen wird, und einen nationalen Aktionsplan zur Menschenrechtserziehung zu erstellen;
7. Einen nationalen Aktionsplan zur laufenden Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte in Österreich zu erstellen, der eine Koordinierung aller entsprechenden Maßnahmen sowie die Einbeziehung aller Beteiligten vorsieht;

Meinungsfreiheit

8. Die strafrechtlichen Bestimmungen über Verleumdung aufzuheben sowie die zivilrechtlichen Bestimmungen zu überprüfen um sicherzustellen, dass sie ermöglichen, angemessene Sanktionen zu verhängen;

Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

9. Politische Maßnahmen gegen rassistische und fremdenfeindliche Verhaltensweisen auszuarbeiten mit dem Ziel, alle Teile der Gesellschaft zu erreichen, zum Beispiel in Form von Menschenrechtsausbildung und der Förderung von Bemühungen der Zivilgesellschaft im Kampf gegen Rassismus und Intoleranz an der Basis;
10. Einen nationalen Aktionsplan gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aufzustellen und umzusetzen, der vor allem darauf gerichtet sein sollte, Lücken in der Datenerfassung zu schließen und das allgemeine Bewusstsein zu wecken;

11. Schritte zu unternehmen, um im Rahmen der politischen Auseinandersetzung der Tendenz, Einwanderer, Asylbewerber und Flüchtlinge zu stigmatisieren, entgegenzuwirken;

12. Die Dienste zur Unterstützung der Opfer von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu verstärken, unter anderem durch Förderung gegenwärtiger Initiativen der Zivilgesellschaft in diesem Bereich;

Verhinderung von Diskriminierung

13. Die Unabhängigkeit der Gleichbehandlungskommission durch eine entsprechende Verfassungsbestimmung zu garantieren und ihre materielle und personelle Ausstattung vor allem auf der Ebene der Bundesländer zu verbessern;

14. Die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung zusammenzufassen und effiziente, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorzusehen;

15. Alle relevanten gesetzlichen Bestimmungen und Verwaltungsvorschriften auf Bundes- oder Länderebene daraufhin zu überprüfen, ob sie im Einklang mit der Gesetzgebung gegen Diskriminierung stehen;

16. Weitere strukturelle und gezielte politische Maßnahmen auszuarbeiten, um der fortbestehenden Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken;

17. Hilfsdienste für die Opfer häuslicher Gewalt auszubauen um sicherzustellen, dass alle Opfer von Gewalt, vor allem auch Frauen aus dem Einwanderungsmilieu, Frauen und Mädchen mit Behinderungen sowie Kinder, die Zeugen häuslicher Gewalt geworden sind, tatsächlich auch Zugang zu diesen Hilfsangeboten finden;

18. Positive Maßnahmen zu ergreifen, um Gebäude und Arbeitsplätze behindertengerecht auszustatten;

Behandlung von Asylbewerbern und Einwanderern

19. Asylbewerbern, die jahrelang auf endgültigen Bescheid warten mussten, aus humanitären Gründen auf der Grundlage klar definierter Kriterien, die jede unnötige Diskriminierung vermeiden, Aufenthaltsbewilligungen zu erteilen oder ein generelles Niederlassungsrecht zu gewähren;

20. Die Anordnung von Schubhaft für abzuschiebende und abgelehnte Asylbewerber auf Fälle zu beschränken, die wirklich ernsthaft begründet sind und in denen die Abschiebung in unmittelbarer Zukunft erfolgen kann;

21. Die Praxis der Inhaftierung von Asylbewerbern auf der Basis begründeter Annahme der Polizeibehörden, dass ihr Asylantrag wegen fehlender Zuständigkeit Österreichs zu seiner Prüfung abgelehnt werde, zu überprüfen;

22. Asylbewerbern und abgewiesenen Asylbewerbern in Schubhaft kostenlosen Rechtsbeistand zu gewähren, damit sie ihre Anhaltung gerichtlich anfechten können;

23. Personen in Schubhaft Bewegungsfreiheit innerhalb der Anstalt (sog. offene Station) zu gewähren;

24. Das Quotensystem bei der Familienzusammenführung abzuschaffen und das Erfordernis eines Mindesteinkommens bei der Familienzusammenführung darauf zu überprüfen, dass es zu keiner Benachteiligung von Frauen führt;

25. Für die tatsächliche Anwendung der Bestimmung Sorge zu tragen, der zufolge den Opfern häuslicher Gewalt eine Niederlassungsbewilligung unabhängig von der des Ehegatten erteilt werden kann;

Verhinderung polizeilicher Misshandlung

26. Auf höchster Ebene Fälle schwerer und offensichtlicher Misshandlung durch die Polizei öffentlich zu verurteilen;

27. Methoden zu entwickeln, um routinemäßig nachzuprüfen, in welchem Maße die Achtung der menschenrechtlichen Normen im polizeilichen Alltag, in der Polizeiführung und bei der Dienstaufsicht über die Polizei im Auge behalten und gefördert wird;

28. Durch vermehrte Einstellung von Frauen und Angehörigen von Minderheitsgruppen dafür zu sorgen, dass alle Schichten der Bevölkerung sich in der Polizei vertreten sehen;

29. Ein unabhängiges Verfahren zur Untersuchung von Beschwerden über Misshandlung durch die Polizei zu schaffen, beispielsweise durch Ausweitung der Aufgabenstellung des Menschenrechtsbeirats;

Schutz nationaler Minderheiten

30. Unverzüglich die Urteile des Verfassungsgerichtshofs hinsichtlich zweisprachiger Ortsschilder in Kärntner Ortschaften, in denen eine hinreichende Anzahl von Angehörigen der slowenischen Minderheit ansässig ist, umzusetzen.

Anhang 1

Liste der besuchten oder konsultierten Behörden, Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft

Bundesbehörden

Mitglieder der Bundesregierung

Herr Alfred Gusenbauer, Bundeskanzler und
Frau Ursula Plassnik, Bundesministerin für europäische und internationale
Angelegenheiten
Herr Günther Platter, Bundesminister für Inneres
Frau Doris Bures, Bundesministerin für Frauen, Medien und Öffentlichen Dienst
Frau Maria Berger, Bundesministerin für Justiz
Herr Hans Winkler, Staatssekretär im Bundesministerium für europäische und
internationale
Angelegenheiten

Nationalrat

Herr Wolfgang Schüssel, Klubobmann des ÖVP-Parlamentsklubs
Frau Terezija Stoisits, Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses
(Volksanwältin ab Juni 2007)
Frau Petra Bayr, Mitglied des Menschenrechtsausschusses

Bundeskanzleramt

Herr Georg Lienbacher, Leiter, Verfassungsdienst und Vorsitzender
Verfassungsreform-Expertengruppe
Herr Harald Dossi, Stellvertretender Leiter Verfassungsdienst (Leiter der Sektion
Koordination ab Juli 2007)
Frau Ingrid Siess-Scherz, Verfassungsdienst (Stellvertretende Leiterin ab Juli
2007)

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

Herr Botschafter Ferdinand Trauttmannsdorff, Leiter Völkerrechtsbüro
Herr Bert Theuermann, Leiter Menschenrechtsabteilung
Frau Viktoria Wagner, Menschenrechtsabteilung

Bundesministerium für Inneres

Herr Berndt Körner, Leiter Abteilung Fremdenpolizei
Herr Albert Grasel, Chefinspektor, verantwortlich für Schubhafteinrichtungen

Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz

Herr Gerald Reiter, Leiter des Büros von Bundesminister Erwin Buchinger
Herr Felix Müller, Büro von Bundesminister Erwin Buchinger, verantwortlich für
Internationales und Konsumentenschutz
Frau Bernadette Gisinger-Schindler, Stellvertretende Leiterin Abteilung Gender
Mainstreaming, Menschenrechte, Gesundheit und CSR
Herr Hans Steiner, Leiter, Abteilung Grundlagen und
Forschungsangelegenheiten
Herr Hansjörg Hofer, Leiter Abteilung
Bundesbehindertengesetz, Behinderteneinstellung

Herr Erich Ostermeyer, stellvertretender Leiter, Abteilung Pflegevorsorge
Herr Josef Bauernberger, Abteilung Pensionsversicherung

Verfassungsgerichtshof

Herr Karl Korinek, Präsident

Unabhängiger Bundesasylsenat

Herr Harald Perl, Vorsitzender

Volksanwaltschaft

Frau Rosemarie Bauer, Volksanwältin

Herr Peter Kostelka, Volksanwalt

Herr Hilmar Kabas, Volksanwalt

Gleichbehandlungsanwaltschaft

Frau Ingrid Nikolay-Leitner, Gleichbehandlungsanwältin

Frau Ulrike Salinger, Gleichbehandlungsanwältin

Frau Irmtraut Weinke, Gleichbehandlungsanwältin

Anwalt für Menschen mit Behinderung

Herr Herbert Haupt

Datenschutzkommission

Frau Waltraut Kotschy, Vorsitzende

Menschenrechtsbeirat

Herr Erwin Felzmann, Vorsitzender

Staatsanwaltschaft

Frau Irene Köck, Staatsanwältin

Bundesasylamt

Herr Wolfgang Taucher, Abteilungsleiter

Bundespolizei

Herr Peter Klöbl, Landespolizeikommandant der Steiermark

Herr Kurt Kemeter, Stadtpolizeikommandant von Graz

Bundesländer und Kommunen

Bundesland und Stadt Wien

Herr Michael Häupl, Landeshauptmann und Bürgermeister

Frau Sandra Frauenberger, Stadträtin für Integration, Frauen, KonsumentInnenschutz und Personal

Bundesland Steiermark

Herr Franz Voves, Landeshauptmann

Frau Bettina Vollath, Landesrätin für Jugend, Frauen, Familie und Bildung

Stadt Graz

Herr Siegfried Nagl, Bürgermeister

Herr Walter Ferk, Vizebürgermeister

Herr Wolfgang Benedek, Vorsitzender Menschenrechtsbeirats Graz

Zivilgesellschaft

Universitätsinstitute

- Österreichisches Institut für Menschenrechte (Salzburg)
- Europäisches Trainings- und Forschungszentrum für Menschenrechte und Demokratie (ETC Graz)
- Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (Wien)

Nichtregierungsorganisationen (NGOs)

- Amnesty International
- Asylkoordination
- BIZEPS (Aktionsbündnis Österreich für Behindertenrechte)
- Caritas
- Children's Rights Alliance
- Homosexuellen-Initiative Wien
- Islamische Glaubensgemeinschaft
- Klageverband
- Lefö - Beratung, Bildung und Begleitung für Migrantinnen
- National Coalition - Netzwerk Kinderrechte Österreich
- Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (ÖAR), Dachorganisation der Behindertenverbände Österreichs
- Österreichisches Volksgruppenzentrum
- Romano Centro - Verein für Roma
- TransX (Österreichische Vereinigung für Geschlechtsumwandlung)
- Verein FIBEL (Fraueninitiative Bikulturelle Ehen und Lebensgemeinschaften)
- Verein Österreichischer Juristinnen
- Verein Projekt Integrationshaus
- Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie
- ZARA - Zivilcourage und Antirassismus-Arbeit

Institutionen und Einrichtungen

- Erstaufnahmestelle für Asylwerber in Traiskirchen
- Oeversee-Gymnasium in Graz
- Caritas Asylwerberheim, Graz
- Stadtpolizeikommando Graz und Polizeianhaltezentrum
- Frauenhaus Graz
- „Lebenshilfe“ Behindertenwerkstatt, Wien
- Polizeianhaltezentrum Hernalser Gürtel, Wien
- Justizanstalt Josefstadt, Wien

Sonstiges

Der Kommissar sprach auf der Österreichischen Richterwoche in Bad St. Leonhard und unterhielt sich mit mehreren Teilnehmern. Er hielt auch öffentliche Vorträge in Graz (vom ETC organisiert) und in Wien (vom Ludwig Boltzmann Institut organisiert).

Anhang 2

Stellungnahme der österreichischen Regierung

Der Schutz der Menschenrechte auf nationaler und internationaler Ebene ist für Österreich eine Priorität. In diesem Zusammenhang betrachten wir den aktiven Dialog und die Zusammenarbeit mit internationalen Mechanismen zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards als besonders wichtig für die laufende Überprüfung und Verbesserung des nationalen Menschenrechtsschutzsystems.

Seit dem Beitritt Österreichs zum Europarat im Jahr 1956 und der Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention im Jahr 1958 hat Österreich der Menschenrechtsarbeit des Europarats stets höchsten Stellenwert beigemessen, insbesondere im Bereich der Rechtsentwicklung und der Menschenrechtsüberwachung. Die Europäische Menschenrechtskonvention genießt in Österreich Verfassungsrang und dient somit als primäre Rechtsquelle für den Menschenrechtsschutz auf nationaler Ebene.

Der Kommissar für Menschenrechte nimmt im Menschenrechtssystem des Europarates eine unersetzliche Stellung ein. Österreich dankt Herrn Thomas Hammarberg für seinen Besuch im Mai 2007 und begrüßt seinen umfassenden Bericht. Die im Bericht enthaltenen Auffassungen und Empfehlungen des Menschenrechtskommissars über die Menschenrechtssituation in Österreich werden sehr ernst genommen und genau geprüft. Wir freuen uns auf eine zukünftige Fortsetzung der Zusammenarbeit mit dem Kommissar für Menschenrechte.

Österreich erlaubt sich folgende Bemerkungen zum Bericht zu machen.

Status internationaler Menschenrechtsstandards

Empfehlung 1 (Absatz 8): Ratifikation des Protokolls Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Österreich begrüßt und unterstützt die Bemühungen des Europarates zur ständigen Verbesserung und Fortentwicklung des internationalen Rechtsbestandes betreffend Diskriminierungsschutz, einschließlich des Protokolls Nr. 12 zur EMRK. Österreich beabsichtigt grundsätzlich die Ratifikation des Protokolls Nr. 12. Jedoch sind wir der Meinung, dass eine Ratifikation des Protokolls Nr. 12 vor einer Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) die Belastung des Gerichtshofes weiter vergrößern würde und damit kontraproduktiv wäre. Diese Bedenken werden vom Europäischen Gerichtshof selbst geteilt, wie er in seiner „Opinion on draft Protocol 12 to the European Convention on Human Rights“, angenommen am 6. Dezember 1999 während einer administrativen Plenarsitzung des Gerichtshofes, ausdrückt. Österreich betont, dass die innerstaatlichen Gesetze und politischen Maßnahmen bereits ausreichenden Schutz gegen Diskriminierung in Österreich bieten.

Empfehlung 2: Beibehaltung des Verfassungsrangs der Europäischen Menschenrechtskonvention im Rahmen des Staatsreformprozesses

Die Europäische Menschenrechtskonvention genießt einen privilegierten Status innerhalb der österreichischen Rechtsordnung. Der Verfassungsrang der Konvention hat nicht nur zur Entwicklung einer vielfältigen Judikatur zu Menschenrechtsfragen des Verfassungsgerichtshofes beigetragen, die sich eng an der Rechtssprechung des EGMR orientiert, sondern hat auch die öffentliche Diskussion und das Bewusstsein über den Menschenrechtsschutz im Rahmen der EMRK gefördert. Die positiven Auswirkungen des Verfassungsrangs der Konvention auf den Menschenrechtsschutz in Österreich werden allseits anerkannt. Folglich empfehlen auch die Schlussfolgerungen des Österreich-Konvents, auf denen die Arbeit der Staatsreform-Expertengruppe aufbaut, keine Änderung des Verfassungsrangs der Konvention.

Die Staatsreform-Expertengruppe arbeitet derzeit am zweiten Teil der Vorschläge für die geplante Verfassungsreform. Dieser zweite Teil beschäftigt sich vorwiegend mit dem verfassungsmäßigen Grundrechtsschutz und soll bis Jahresende 2007 veröffentlicht werden.

Staatsreform und Kodifizierung der Grundrechte

Absätze 11-13

Überprüfung, Vereinfachung und Stärkung des verfassungsmäßigen Grundrechtsschutzes ist ein Kernziel des laufenden Verfassungsreformprozesses in Österreich. Aufbauend auf den Ergebnissen des Österreich-Konvents, im Rahmen dessen Vertreter aller Bereiche der österreichischen Gesellschaft Reformbedürfnisse identifizierten, wurde eine Staatsreform-Expertengruppe beauftragt, konkrete Vorschläge für Verfassungsänderungen zu erarbeiten. Der erste Teil der Vorschläge wurde im Juli 2007 veröffentlicht (abrufbar auf der Webseite des österreichischen Parlaments) und wird derzeit im Nationalrat behandelt. Der zweite und letzte Teil der Vorschläge soll bis Jahresende 2007 veröffentlicht werden. Nach dem Abschluss des öffentlichen Begutachtungsverfahrens des gesamten Vorschlagswerks kann die parlamentarische Arbeit an der Staatsreform beginnen.

Empfehlung 3 (Absatz 15): Verankerung der Kinderrechte im Grundrechtskatalog der reformierten Verfassung

Das Regierungsprogramm vom Jänner 2007 sieht die Verankerung der Kinderrechte in der Verfassung gemäß der VN-Kinderrechtskonvention vor. Die Staatsreform-Expertengruppe wurde beauftragt Vorschläge für eine entsprechende Verfassungsänderung zu unterbreiten, welche bis Jahresende 2007 veröffentlicht werden sollen.

Gerichtsbarkeit

Empfehlung 4 (Absatz 18): Errichtung von Verwaltungsgerichten 1. Instanz auf Landesebene und Wiedererrichtung eines Jugendgerichtshofes.

Verwaltungsgerichte

Ein wichtiges Ziel des laufenden Staatsreformprozesses ist die Stärkung der Effizienz der österreichischen Gerichtsbarkeit. Der erste Teil der Vorschläge der Staatsreform-Expertengruppe, welcher im Juli 2007 veröffentlicht wurde, sieht eine Reduzierung der Verwaltungsverfahrensdauer mittels der Errichtung einer

neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit vor. Demgemäß sollen 10 Verwaltungsgerichte 1. Instanz jeweils auf Landes- und Bundesebene errichtet werden. Zusätzlich ist die Errichtung spezialisierter Verwaltungsgerichte, wie z.B. eines Asylgerichtshofes, vorgesehen.

Im Jahr 2002 hat Österreich das Verwaltungsgerichtshofsgesetz mit dem Ziel novelliert, die Verfahrensdauer vor diesem Gericht sowie den Rückstau an zu behandelnden Verfahren zu reduzieren. So wurde das Verwaltungssystem zur Identifikation von Fällen verbessert, die aufgrund bereits früher erfolgter Entscheidungen in der Sache durch den Verwaltungsgerichtshof für unzulässig erklärt werden können (res iudicata).

Die novellierte Strafprozessordnung welche am 1. Jänner 2008 in Kraft tritt, sieht Maßnahmen zur Verkürzung der Verfahrensdauer in Strafverfahren vor. § 9 gebietet ausdrücklich einen zügigen Abschluss des Strafverfahrens, insbesondere wenn sich der Beschuldigte in Untersuchungshaft befindet. § 108 räumt dem Beschuldigten das Recht ein, frühestens 6 Monate nach Beginn des Strafverfahrens bei der Staatsanwaltschaft Antrag auf Einstellung des Ermittlungsverfahrens einzubringen.

Jugendgerichtshof

Das Bundesministerium für Justiz errichtet in der Wiener Baumgasse ein Justizzentrum für Jugendliche, die Fertigstellung ist 2009 geplant. Das Zentrum wird ein Jugendgericht, eine spezialisierte Staatsanwaltschaft sowie ein Jugendgefängnis für 450 jugendliche Delinquenten umfassen. Für das Justizzentrum sind 35 Richter und Staatsanwälte vorgesehen.

Ein Konzeptpapier für das Projekt liegt bereits vor, in Kürze wird ein öffentlicher Architekturwettbewerb ausgeschrieben.

Absatz 19

Die Ausbildung für Richter und Staatsanwälte umfasst verpflichtende Einheiten zu Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, sowie Umgang mit Opfern in Gerichtsverfahren. Ab Jänner 2008 werden die Lehrpläne um ein 3-tägiges Menschenrechtsseminar erweitert.

Zusätzlich zu dieser verpflichtenden Grundausbildung steht Richtern und Staatsanwälten im Rahmen des Fortbildungsprogramms die Teilnahme an zahlreichen Kursen zu Menschenrechtsthemen, einschließlich Seminare zur Judikatur des EGMR, der Rolle von Gerichten in Asylverfahren, Diskriminierung, Umgang mit Opfern in Gerichtsverfahren, offen. Zuletzt widmete sich die Österreichische Richterwoche 2007, bei der einmal jährlich Richter aus ganz Österreich zusammen treffen, dem Thema Menschenrechte.

Beschwerdeeinrichtungen und Menschenrechtsinstitutionen

Empfehlung 5 (Absätze 25-26, 93): Stärkung der Unabhängigkeit des Menschenrechtsbeirates entweder durch Ansiedlung unter dem Dach der Volksanwaltschaft oder durch Schaffung einer neuen Menschenrechtsinstitution mit klar definiertem Überwachungs- und Beschwerdemechanismus gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen.

Das Regierungsprogramm vom Jänner 2007 sieht die Ratifikation des Fakultativprotokolls zur VN-Antifolterkonvention sowie die Umwandlung des Menschenrechtsbeirats in einen unabhängigen Präventions- und Überwachungsmechanismus, per Verfassungsbestimmung und gemäß den Erfordernissen des Fakultativprotokolls, vor. Dieser Mechanismus soll administrativ unter dem Dach der Volksanwaltschaft angesiedelt sein. Die Staatsreform-Expertengruppe wurde beauftragt, einen entsprechenden Verfassungsreformvorschlag zu unterbreiten, der bis Jahresende 2007 vorliegen sollte.

Menschenrechtsbildung

Absätze 32, 85

Österreich ist ausdrücklich darum bemüht sicherzustellen, dass alle Exekutivbeamten in Ausübung ihrer Tätigkeit die Menschenrechte stets achten und schützen. Daher umfasst die Grundausbildung aller österreichischen Polizisten ein verpflichtendes Menschenrechtstrainingsprogramm. Darüber hinaus werden eine Vielzahl an Menschenrechtskursen im Rahmen der Fortbildung angeboten, die sich insbesondere der Bewusstseinsbildung zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung widmen. In der Auswahl des Kursprogramms wird auf aktuelle menschenrechtliche Herausforderungen in der Polizeiarbeit Bedacht genommen, und Themen wie Umgang mit Angehörigen sichtbarer Minderheiten, Polizeiarbeit in einer multikulturellen Gesellschaft, Konfliktmanagement, sowie das Verstehen anderer Kulturen berücksichtigt.

Zusätzlich zum Trainingsprogramm der Anti-Defamation League welche für alle Polizisten verpflichtend ist, unterstützt das Innenministerium die Teilnahme von Exekutivbeamten am einjährigen TANDEM Trainingsprogramm über Polizeiarbeit in einer multikulturellen Gesellschaft, welches vom Internationalen Zentrum für Kultur und Sprachen angeboten wird. Das Programm organisiert neben intensivem Training zum genannten Themenkomplex direkte Kontakte zwischen Polizisten und Migranten, damit diese das Leben und die Probleme von Migranten aus einem anderen Blickwinkel kennenlernen.

Empfehlung 6 (Absätze 29-31, 34, 35): Integration von Menschenrechtsbildung in die Pflichtschulbildung sowie Erstellung einer Nationalen Aktionsplans zur Menschenrechtsbildung.

Absatz 29

Der österreichische Nationale Aktionsplan über die Rechte des Kindes sieht die Umsetzung bewusstseinsbildender Maßnahmen betr. Kinderrechte für die allgemeine Bevölkerung vor, insbesondere für Kinder und Jugendliche. Das Bundesministerium für Gesundheit, Jugend und Familie hat daher eine Reihe von Projekten organisiert, von Zeichenbewerben an Schulen über kinderfreundliche Informationsmaterialien bis zu Kooperationsprojekten mit Kinder- und Jugendmagazinen. Der Nutzen dieser Maßnahmen wurde anschließend durch eine öffentliche Umfrage über die Kenntnis der Kinderrechtskonvention evaluiert. Die Umfrage zeigte, dass 8 von 10 Kindern im Alter von 14 Jahren mit dem Begriff „Kinderrechte“ und seiner Bedeutung vertraut sind. Die Kinderrechts-Website des Ministeriums (www.kinderrechte.gv.at) wird ca. 3.500 Mal pro Monat besucht.

Ein Nationaler Aktionsplan über Menschenrechtsbildung wird derzeit erstellt. Als ersten Schritt hat das Bundesministerium für Unterricht, Kultur und Kunst das

unabhängige Menschenrechtsbildungsinstitut „Zentrum Polis“ mit der Erstellung einer Evaluierungsstudie beauftragt, die unter anderem eine Analyse des status quo sowie Umfragen an Schulen zur Einschätzung bestehender Menschenrechtskenntnisse und -bedürfnisse unter Schülern, beinhalten soll. Zentrum Polis arbeitet dazu eng mit anderen Institutionen, die im Bereich Menschenrechtsbildung tätig sind, zusammen. Die Kooperation zwischen der österreichischen Bundesregierung und Zentrum Polis zur Erstellung des Aktionsplanes, welches außerdem administrativ unter dem Dach des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, einer führenden Menschenrechts-NGO, angesiedelt ist, sichert daher eine breite Partizipation aller Stakeholder.

Nationale Koordination zu Menschenrechtsthemen

Empfehlung 7 (Absatz 37): Entwicklung eines Nationalen Aktionsplans über Menschenrechte mittels eines koordinierten und inklusiven Prozesses zur weiteren Verbesserung des Menschenrechtsschutzes in Österreich.

In den vergangenen Jahren hat Österreich eine Reihe von Nationalen Aktionsplänen zu speziellen Menschenrechtsthemen erstellt (Kinderrechte; Sicherheitsrats-Resolution 1325 über Frauen, Frieden, Sicherheit; Menschenhandel) und arbeitet derzeit an Nationalen Aktionsplänen über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, sowie Menschenrechtsbildung. Zusammen genommen widmen sich diese Aktionspläne einer breite Palette an Menschenrechtsthemen. Darüber hinaus wird unter Teilnahme aller Bundesministerien eine regelmäßige, umfassende Überprüfung aller Empfehlungen betreffend Österreich der Menschenrechtsüberwachungseinrichtungen von Europarat und Vereinten Nationen vorgenommen. Alle diese Maßnahmen stellen eine regelmäßige, umfassende Evaluierung des Menschenrechtsschutzsystems in Österreich sicher. Österreich ist jedoch stets bemüht innerstaatliche Menschenrechtsschutzmechanismen weiter zu verbessern. Österreich beobachtet daher die Erfahrungen und Strategien anderer europäischer Staaten im Bereich Menschenrechtsschutzmechanismen genau, einschließlich ihrer Zugänge zu Nationalen Aktionsplänen.

Freie Meinungsäußerung

Empfehlung 8 (Absatz 43): Beseitigung von strafrechtlichen Bestimmungen zur Ehrenbeleidigung sowie Überprüfung der zivilrechtlichen Bestimmungen um deren Effektivität zur Verhängung angemessener Strafen sicherzustellen.

Die Verurteilungen Österreich durch den EGMR aufgrund einer Verletzung des Art. 10 EMRK resultieren aus einer eher konservativen Interpretation der österreichischen Gesetzgebung sowie Art. 10 EMRK durch österreichische Gerichte in der Vergangenheit. Dabei erachteten die Gerichte das Recht auf Privatsphäre gegenüber dem Recht auf freie Meinungsäußerung oft als überwiegend. Jüngste Urteile des österreichischen Obersten Gerichtshofes deuten jedoch auf eine Änderung der bisherigen Judikatur und der Entwicklung einer Rechtssprechung, die jener des EGMR entspricht.

Österreich begrüßt die Empfehlung des Kommissars, dass ein System der Selbstkontrolle der österreichischen Medien wiedererrichtet werden sollte,

vergleichbar dem Österreichischen Presserat welcher seine Arbeit im Jahr 2001 eingestellt hat.

Die Chefredakteure der österreichischen Printmedien errichteten im Juli 2007 die „Leseranwaltschaft“ (www.leseranwaltschaft.at) als Organ der Selbstkontrolle der Printmedien. Die neue Institution soll die Einhaltung des „Ehrenkodex der österreichischen Presse“ überwachen und zwischen Beschwerdeführern und dem betroffenen Printmedium vermitteln.

Österreich wird die Empfehlung des Kommissars Vertretern der gesamten österreichischen Medienlandschaft zur Kenntnis bringen, um die Wiedererrichtung eines umfassenden Organs der Selbstkontrolle zu fördern.

Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Empfehlungen 9 und 10 (Absätze 44-48) über politische Maßnahmen gegen rassistische und fremdenfeindliche Einstellungen, sowie über einen Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Österreich erstellt derzeit in Zusammenarbeit mit allen Stakeholdern auf Regierungs- und zivilgesellschaftlicher Ebene einen Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Bei der ersten Konsultation zum Aktionsplan im Juni 2007, wurde insbesondere die Berücksichtigung im NAP von Maßnahmen für verbesserte Datensammlung zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die Stärkung von Opferschutzeinrichtungen, sowie Bewusstseinsbildung, prominent diskutiert. Der Ministerrat wird bis Ende November 2007 die Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit formell beschließen.

Im Rahmen bewusstseinsbildender Maßnahmen zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit führt das Bildungsministerium in Kooperation mit dem Zentrum Polis und WUK KinderKultur das Projekt „Recht hat jedeR ?!“ in österreichischen Schulen durch. Seit dem Jahr 2001 werden pro Semester mindestens 30 Workshops zur Förderung von Toleranz und Nicht-Diskriminierung angeboten, welche friedliche Konfliktlösungsstrategien, gegenseitigen Respekt und Stärkung eines selbstbewussten Auftretens vermitteln.

Die österreichische gerichtliche Kriminalstatistik beinhaltet Daten zum Straftatbestand der Verhetzung gemäß § 283 des Strafgesetzbuches sowie gemäß dem Verbotsgesetz 1947. Die Statistik beinhaltet jedoch keine Daten zu möglicherweise rassistischen Motiven für die Begehung anderer Straftaten wie Körperverletzung, Sachbeschädigung etc. Gemäß den Vorgaben des Regierungsprogramms vom Jänner 2007 und aufgrund einer parlamentarischen Anfrage hat das Justizministerium im Juni 2007 eine Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Datenerfassung für die Kriminalstatistik eingesetzt. Das Ziel der Arbeitsgruppe ist unter anderem die Entwicklung eines vermehrt opferorientierten Datenerfassungssystems. Demgemäß sollen auch kriminologische Phänomene, die nicht direkt mit spezifischen Straftaten in Zusammenhang stehen, wie häusliche Gewalt, Missbrauch, Menschenhandel, aber auch rassistische oder fremdenfeindliche Motive für Verbrechen, aufgezeichnet werden. Die Arbeitsgruppe plant die Veröffentlichung erster Resultate ihrer Aktivitäten im Sommer 2008.

Empfehlung 11 (Absatz 46): Aktives Eintreten gegen Stigmatisierung von Migranten, Asylwerbern und Flüchtlingen im politischen Diskurs.

Die österreichische Bundesregierung tritt nachdrücklich für eine gesellschaftliche Atmosphäre der Toleranz und des Respekts ein, ungeachtet der ethnischen Herkunft oder der Religion. Der Bundespräsident und Mitglieder der Bundesregierung geben regelmäßig öffentliche Erklärungen in diesem Sinne ab. Um Vorurteilen gegenüber muslimischen Mitbürgern nach der Verhaftung dreier österreichischer Terrorverdächtiger muslimischen Glaubens entgegenzuwirken, organisierte Bundeskanzler Gusenbauer beispielsweise im September 2007 eine Zusammenkunft mit Vertretern aller Religionsgemeinschaften in Österreich (Katholiken, Protestanten, Syrisch/Armenisch/Griechisch/Russisch-Orthodoxe, Kopten, Juden, Muslime, Mormonen, Buddhisten). Zweck der Veranstaltung war es, eine starke Botschaft zugunsten eines friedlichen und respektvollen Miteinanders der verschiedenen ethnischen und religiösen Gruppen in Österreich zu senden. Darüber hinaus nehmen Mitglieder der Bundesregierung traditionell an wichtigen religiösen Feierlichkeiten der Religionsgemeinschaften, insbesondere der israelischen Kultusgemeinde und der islamischen Glaubensgemeinschaft, teil. Außenministerin Ursula Plassnik setzt sich für eine weitere Stärkung der traditionellen österreichischen Politik des religiösen und kulturellen Dialogs ein. So war das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten im Jahr 2005 Mitorganisator der internationalen Konferenz „Islam in einer pluralistischen Welt“ an der zahlreiche politische und religiöse Führer teilnahmen. Die Außenministerin ist darüber hinaus besonders um eine Intensivierung des Dialogs mit muslimischen Frauen und Jugendlichen bemüht. Im Jahr 2007 veranstaltete die österreichische Diplomatische Akademie die Konferenz „Islam in Europa“ und das Salzburg Seminar organisierte ein Seminar zum Thema „Muslimische Jugend und Frauen im Westen“ mit der Unterstützung des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten. Die ersten beiden Europäischen Ima-Konferenzen fanden im

Jahr 2003 in Graz und 2006 in Wien statt. An beiden Konferenzen nahmen zahlreiche hochrangige Vertreter der österreichischen Politik teil.

Im Oktober 2007 nahm die Integrationsplattform ihre Arbeit auf. Im Rahmen dieser Plattform entwickeln Vertreter verschiedener ethnischer und religiöser Gruppen Strategien für eine verbesserte Integration und beraten die Regierung zu integrationsrelevanten Themen. Schließlich bestehen auf Bundes- und Landesebene Integrationsfonds, die neben der Unterstützung von Migranten in der Anfangsphase ihres Lebens in Österreich, auch Maßnahmen zur Information und Bewusstseinsbildung der Bevölkerung betreffend Flüchtlinge und Migration durchführen, sowie den Dialog und die Toleranz zwischen gebürtigen Österreichern und Migranten fördern.

Empfehlung 12 (Absatz 48): Stärkung von Einrichtungen für Opfer von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unter anderem durch Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Initiativen in diesem Bereich.

Die Bundesregierung und die Stadt Wien bieten finanzielle Unterstützung für Organisationen wie die NGO ZARA (www.zara.or.at) und Helping Hands, die Daten zu rassistischen und fremdenfeindlichen Vorfällen sammeln sowie Opfer unterstützen und juristisch beraten. Die Stadt Wien bereitet derzeit den Beitritt zur Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus vor; die Stadt Graz ist dieser Koalition bereits 2006 beigetreten. Bis Ende 2007 wird Wien einen Aktionsplan der Gemeinde zur Umsetzung des von der Koalition vorgeschriebenen 10-Punkte Programms fertig stellen. Dieses Programm sieht unter anderem eine aktive Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, die Beobachtung rassistischer Vorfälle, die Evaluierung und Verbesserung politischer Strategien einschließlich der ethnischen Diversität im Gemeindedienst, die Unterstützung von Opfern sowie Bewusstseinsbildung, vor.

Verhütung von Diskriminierung - gesetzliche Schutzmechanismen

Absätze 49-55

Zusätzlich zum Gleichbehandlungsgesetz 2004 das sich vorwiegend mit Beziehungen zwischen Privatpersonen beschäftigt, hat Österreich im Jahr 2004, im Rahmen der Umsetzung der EU Gleichbehandlungsrichtlinien, das Bundesgleichbehandlungsgesetz beschlossen, welches auf Beschäftigungsverhältnisse im Bundesdienst anwendbar ist.

Das Bundesgleichbehandlungsgesetz sieht die Schaffung einer Bundesgleichbehandlungskommission zur Prüfung von Einzelbeschwerden in Zusammenhang mit behaupteter Diskriminierung in einem Beschäftigungsverhältnis des Bundes vor. Die Kommission ist administrativ im Bundesministerium für Frauen, Medien und Öffentlichen Dienst angesiedelt. Es besteht aus zwei Senaten, die Entscheidungen zu Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (Senat 1) und ethnischer Zugehörigkeit/Religion/Alter/sexuelle Orientierung (Senat 2) fällen. Die Stellungnahmen der Kommission erfolgen von Amts wegen oder aufgrund einer Beschwerde.

Empfehlung 13 (Absätze 51, 54): Sicherung der Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsanwaltschaft mittels einer Verfassungsbestimmung und Verbesserung ihrer materiellen und personellen Ressourcen insbesondere auf Landesebene.

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft arbeitet in der Praxis völlig unabhängig. Gemäß § 3 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft (GBK/GBA-Gesetz), kann sie beispielsweise von Amts wegen unabhängige Untersuchungen durchführen und unabhängige Berichte veröffentlichen.

Das Regierungsprogramm vom Jänner 2007 sieht die gesetzliche Verbesserung der Unabhängigkeit der Gleichbehandlungsanwaltschaft, sowie die Erhöhung ihrer finanziellen und personellen Ausstattung vor.

Empfehlung 14 (Absätze 50, 53, 54): Vereinheitlichung des gesetzlichen Rahmens gegen Diskriminierung und Bereitstellung effektiver, verhältnismäßiger, abschreckender Strafen.

Mit dem Gleichbehandlungsgesetz soll ein umfassender, leicht zugänglicher Diskriminierungsschutz geboten werden, soweit die komplexe Kompetenzverteilung in Österreich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden dies zulässt.

Folglich enthält das Gesetz betreffend die Bundeskompetenzen nur einige wenige Ausnahmen. Diskriminierung aufgrund einer Behinderung ist aufgrund einer Konsensentscheidung aller im Parlament vertretenen Parteien separat geregelt. Diskriminierung im Bundesdienst ist separat geregelt, weil Beschäftigungsverhältnisse des Bundes einer völlig anderen Rechtslage unterliegen als private Arbeitsverhältnisse.

Gemäß den EU Gleichbehandlungsrichtlinien haben Mitgliedsstaaten effektive, verhältnismäßige und abschreckende gesetzliche Strafen gegen Diskriminierung vorzusehen. Die Richtlinien verpflichten Mitgliedsstaaten nicht, Entschädigung für die Opfer sicher zu stellen. Trotzdem bietet das österreichische Recht Wiedergutmachung und Entschädigung für jeglichen von Opfern erlittenen materiellen und immateriellen Schaden. Es sieht mit einer Ausnahme, die der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes folgt, Entschädigungs-Untergrenzen, jedoch keine Obergrenzen vor: gelingt einem Arbeitgeber der Beweis, dass der einzige dem Opfer zugefügte Schaden die Nichtberücksichtigung seiner/ihrer Bewerbung aufgrund einer verbotenen Diskriminierung ist, ist eine Entschädigungsobergrenze anzuwenden. Um den Diskriminierungsschutz in Österreich weiter zu verbessern, hat die Bundesregierung Ende Oktober 2007 eine Novelle zum Gleichbehandlungsgesetz und zum GBK/GBA-Gesetz präsentiert, die sich derzeit in Begutachtung befindet und anschließend im Parlament behandelt wird. Die Novelle sieht unter anderem eine wesentliche Erhöhung der Untergrenzen für Entschädigungen⁴² vor und erklärt die Nichtverlängerung eines befristeten Arbeitsverhältnisses aufgrund einer verbotenen Diskriminierung für unzulässig. Darüber hinaus sind in Zukunft alle Entscheidungen der Gleichbehandlungskommission auf der Website des Bundesministeriums für Frauen, Medien und Öffentlichen Dienst zu veröffentlichen. Die Identität der in den Entscheidungen erwähnten Personen wird zum Schutz ihrer Privatsphäre anonymisiert.

Das Regierungsprogramm vom Jänner 2007 sieht die Überprüfung des derzeitigen gesetzlichen Rahmens gegen Diskriminierung, sowie einen verbesserten verfassungsmäßigen Schutz gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, des sozialen Status, der ethnischen Zugehörigkeit, einer Behinderung, des Alters, oder der sexuellen Orientierung, vor.

Empfehlung 15 (Absatz 54): Durchsuchen relevanter gesetzlicher oder Verwaltungsbestimmungen auf Bundes- und Landesebene, um die Konformität mit der Gleichbehandlungsgesetzgebung sicher zu stellen.

Österreichische gesetzliche oder Verwaltungsbestimmungen können von österreichischen Gerichten überprüft werden, einschließlich dem Verfassungs-

⁴² Entschädigungs-Untergrenze für Personen, die aufgrund einer verbotenen Diskriminierung nicht eingestellt wurden: zwei Monatsgehälter (zuvor ein Monatsgehalt). Entschädigungs-Untergrenze für Belästigung aufgrund einer verbotenen Diskriminierung (ausgenommen sexuelle Belästigung die separat geregelt wird): € 720 (zuvor € 400).

und Verwaltungsgerichtshof, sowie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Neue Gesetze werden vor Parlamentsbeschlüssen einerseits vom Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt auf ihre

Konformität mit der Gleichbehandlungsgesetzgebung geprüft, und unterliegen andererseits einem öffentlichen Begutachtungsverfahren in dem Interessierte möglicherweise diskriminierende Bestimmungen aufzeigen können.

Genderdiskriminierung und Gewalt gegen Frauen

Empfehlung 16 (Absatz 56): Entwicklung zusätzlicher struktureller und gezielter Politikmaßnahmen um der andauernden Schlechterstellung von Frauen am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken.

Österreich trifft eine Reihe von Maßnahmen, um der Ungleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt entgegen zu wirken.

Das Arbeitsmarktservice (AMS) unterliegt der gesetzlichen Verpflichtung, durch einen entsprechenden Einsatz seiner Leistungen insbesondere der geschlechtsspezifischen Teilung des Arbeitsmarktes sowie der Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken.

Die arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben 2006 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit sehen die Umsetzung gezielter Maßnahmen zur Erhöhung der Frauenbeschäftigungsquote vor. Demgemäß sind mindestens 50% der arbeitsmarktpolitischen Aufwendungen zugunsten von Frauen auszugeben. Im Jahr 2006 wurden 51% der geschlechtsspezifisch zuordenbaren Mittel für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zugunsten von Frauen verwendet. 53% der Mittel für Qualifikationsmaßnahmen, Fortbildungen sowie berufliche Orientierungsprogramme wurden zugunsten von Frauen ausgegeben, und haben Kursgebühren und Kursnebenkosten sowie Lebenskosten abgedeckt.

Besondere Bemühungen wurden für den Abbau der geschlechtsspezifischen Teilung des Arbeitsmarktes unternommen. Die Teilnahme von Frauen an Qualifizierungs- und Berufsorientierungsprogrammen in nicht-traditionellen Berufen wurde gefördert. Im Jahr 2006 startete das AMS in diesem Zusammenhang das Programm «Frauen in Handwerk und Technik» (FIT) welches berufliche Orientierung und Ausbildung für Frauen bietet. 2006 betrug das Budget € 9,7 Mio. und begünstigte 4200 Teilnehmer.

Im Jahr 2006 betrug der Frauenanteil bei Lohnkostenzuschüssen zur Förderung der Reintegration in den Arbeitsmarkt 50% der verwendeten Mittel.

Die arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben 2006 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit sieht spezifische Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor. Demgemäß unternahm das AMS besondere Anstrengungen, um die Reintegration von Frauen in den Arbeitsmarkt zu fördern. Wiedereinsteigerinnen wurden von speziell geschultem Personal des AMS unterstützt und mit maßgeschneidertem Informationsmaterial versorgt. Die Möglichkeit des Erhalts von Lohnkostenzuschüssen für private Arbeitsverhältnisse wurde zunehmend als Mittel zur Reintegration von Frauen in den Arbeitsmarkt genützt. Bei der Stellenvermittlung wurde auf die familiäre Situation der Arbeitsuchenden Rücksicht genommen und für Personen mit Betreuungspflichten Teilzeitstellen auch in qualifizierten Bereichen akquiriert.

Die Bezugsdauer des Kindergeldes, welches Eltern von Kindern bis 36 Monate unter Einhaltung gewisser Einkommensgrenzen erhalten, wurde dahingehend flexibilisiert, dass Eltern zwischen Bezugsdauern von 18, 24 und 36 Monaten wählen können. Diese Änderung kommt vielen Kindergeld-Empfängern zugute,

die rasch wieder in eine ganztägige Berufstätigkeit zurückkehren wollen ohne das Kindergeld zu verlieren. Darüber hinaus kann

der volle Kindergeldbezug nur dann in Anspruch genommen werden, wenn auch der andere Elternteil einen Teil der Karenz in Anspruch nimmt. So wird die Teilnahme an der Kinderbetreuung speziell von Vätern gefördert.

Österreich fördert auch Kinderbetreuungseinrichtungen, um die Verfügbarkeit angemessener Kinderbetreuung für alle Familien sicher zu stellen. Zu diesem Zweck werden der Bund und die Länder ab 2008 jährlich jeweils € 20 Mio. zusätzlicher Fördergelder für die Schaffung neuer Kinderbetreuungseinrichtungen, insbesondere für Kinder unter 3 Jahren, zur Verfügung stellen. Zusätzliche Gelder werden außerdem für die Ausbildung von Tagesmüttern bereit gestellt.

Für den öffentlichen Dienst sieht das Bundesgleichbehandlungsgesetz Maßnahmen zur Förderung der Frauenquote auf allen Karriereebenen vor. Im Fall einer Unterrepräsentation von Frauen, d.h. weniger als 40% der Mitarbeiter sind Frauen, werden weibliche Stellenbewerber bei gleicher Qualifikation bevorzugt. Darüber hinaus haben die Ministerien 6-Jahrespläne zur Aufnahme und regelmäßigen Beförderung von Frauen vorzulegen, welche jährlich evaluiert werden. Das Ziel dieser Maßnahmen ist die Erhöhung der Frauenquote im öffentlichen Dienst, insbesondere auch in leitenden Funktionen.

Empfehlung 17 (Absätze 58-60): Verbesserung der Unterstützungseinrichtungen für Opfer häuslicher Gewalt um die Zugänglichkeit für alle Gewaltopfer, einschliesslich Migrantinnen, Frauen und Mädchen mit Behinderung sowie Kinder die Zeugen oder Opfer von häuslicher Gewalt sind, sicher zu stellen.

Österreich ist nachdrücklich um die laufende Verbesserung des Schutzes für Gewaltopfer bemüht. Mit Hilfe einer 60%igen Erhöhung der Finanzförderung für die Interventionsstellen für Gewaltopfer (einschließlich Opfer des Menschenhandels) im Jahr 2007 konnten neue regionale Interventionsstellen in Tirol und Niederösterreich geschaffen werden. Eine weitere Interventionsstelle soll 2008 in Salzburg eröffnet werden. Zusätzlich hat Österreich im Jahr 2007 die Förderung für psychosoziale Betreuung und juristische Beratung für weibliche Gewaltopfer erhöht.

Darüber hinaus wurden zwei interministerielle Arbeitsgruppen zur Entwicklung weiterer Maßnahmen zur Gewaltprävention und zum Opferschutz, einschließlich gesetzlicher Reformmaßnahmen, gegründet. Dabei werden Absicht und Ziele der Europarats-Kampagne «Stop domestic violence against women» von den Arbeitsgruppen berücksichtigt.

Die österreichische Strafprozessordnung und das Verbrechensofpergesetz verpflichten alle Exekutivbeamten Gewaltopfer über ihre Rechte (Rechtsmittel, Entschädigungsforderungen, finanzielle Unterstützung) sowie über verfügbare rechtliche und psychosoziale Unterstützungsdienste und -einrichtungen zu informieren. Das Innenministerium stellt dazu umfassende Informationsmaterialien bereit, einschließlich der Kontaktdaten von Unterstützungsdiensten und -einrichtungen in allen Bundesländern.

In Fällen sexueller Gewalt gegen Minderjährige arbeitet die Exekutive eng mit spezialisierten rechtlichen und psychosozialen Unterstützungsdiensten und -einrichtungen zusammen. In Wien wird von Zwangsverheiratung oder Gewalt bedrohten Mädchen sofortige Unterbringung und Unterstützung im

Krisenzentrum Nussdorf angeboten; gleichzeitig wird die Obsorge der Gemeinde übertragen.

Österreichische Opferschutzeinrichtungen stehen allen Frauen unabhängig ihrer Nationalität offen. Österreich fördert außerdem spezielle Unterstützungseinrichtungen für Migranten, wie „Miteinander lernen“, „Peregrina“, oder „Orient Express“. Diese Einrichtungen bieten mehrsprachige Information, Beratung, sowie psychosoziale Unterstützung für Gewalt- und Missbrauchsoffer unter besonderer Berücksichtigung ihres sozialen, kulturellen, und religiösen Hintergrunds.

Absatz 59

Österreich verfügt über eine Vielzahl von Maßnahmen und Programmen zur Betreuung von Tätern. Das Strafvollzugsgesetz stellt die notwendige psychosoziale, psychotherapeutische, medizinische und seelsorgerische Versorgung von Tätern, einschließlich Gewalttätern, während der Haft sicher (§§ 55-56, 75). Im Falle einer Entlassung auf Bewährung kann eine weiterführende psychosoziale, psychotherapeutische oder sozialarbeiterische Betreuung gerichtlich verfügt werden (§ 179a). Das Justizministerium und das Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend fördern eine Reihe von Einrichtungen zur Unterstützung und Behandlung von Gewalttätern (z.B. „Männerberatung Wien“, LIMES“ für jugendliche Straftäter, „Neustart“ Bewährungshilfe).

Auf Initiative des Bundesministeriums für Gesundheit, Familie und Jugend wurde 1993 eine „Plattform gegen Gewalt in der Familie“ gegründet, in der 37 Organisationen die zu Gewalt gegen Kinder, Frauen, älteren Menschen, Jugendlichen arbeiten sowie Täterbetreuung betreiben, vertreten sind. Das Ziel der Plattform ist die Entwicklung von Strategien zur Bekämpfung und Verhütung von Gewalt, verbesserter Erkennung und Umgang mit häuslicher Gewalt, und der Verbesserung von Interventionsmechanismen. Unterstützung und Betreuung für Gewalttäter ist ein wichtiges Thema in der Arbeit der Plattform.

Integration von Menschen mit Behinderungen

Empfehlung 18 (Absatz 62): Aktive Bemühungen zur Sicherstellung der Zugänglichkeit von Gebäuden und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen.

Das Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz sieht die Schaffung der baulichen Voraussetzungen für die Zugänglichkeit aller öffentlichen Gebäude, einschließlich öffentlicher Schulen, für Menschen mit Behinderungen bis spätestens 31 Dezember 2015 vor. Darüber hinaus hat die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen bei der Vergabe öffentlicher Förderungen berücksichtigt zu werden.

Das Bundesministerium für Unterricht, Kultur und Kunst hat in Zusammenarbeit mit den Landesschulräten einen Implementierungsplan zur Schaffung aller erforderlichen baulichen Maßnahmen in öffentlichen Schulen erarbeitet. Für das Oeverseegymnasium in Graz ist eine Begutachtung der erforderlichen baulichen Maßnahmen im Frühjahr 2009 geplant, volle Zugänglichkeit soll bis 2012 sicher gestellt sein.

Umgang mit Asylwerbern und Migranten

Empfehlung 19 (Abätze 67-70): Gewährung humanitären Aufenthalts oder generelles Bleiberecht auf Basis klar definierter, unnötige Diskriminierungen vermeidender Kriterien für Asylwerber, die seit mehreren Jahren auf ihre Entscheidung warten.

Derzeit beabsichtigt die österreichische Bundesregierung nicht, Langzeitasylwerbern ein generelles Bleiberecht zu gewähren. Jedoch sind die österreichischen Behörden bemüht, jeden Fall aufgrund einer genauen, individuellen Prüfung zu entscheiden. Dabei werden insbesondere das Recht auf Privatsphäre und Familienleben gemäß Art. 8 der EMRK sowie die Rechtssprechung des EGMR berücksichtigt. Um Entscheidungen objektiver und vorhersehbarer zu machen, hat das Innenministerium eine Checkliste mit Kriterien für die Einzelprüfung bei Langzeitasylwerbern zur Verwendung durch die zuständigen Behörden erarbeitet. Gemäß dieser Checkliste haben die Behörden u.a. die Dauer des Aufenthalts und Integrationsgrad in Österreich, die Familiensituation, das Alter, sowie zu erwartende Probleme bei der Rückkehr ins Heimatland, zu berücksichtigen. Darüber hinaus hat der Innenminister aufgrund einer Einigung zwischen Bund und Länder im Oktober 2007 zukünftig die Einschätzung über den Integrationsgrad vom Landeshauptmann jenes Bundeslandes, in dem der Asylwerber gemeldet ist, einzuholen, bevor eine Entscheidung über die Gewährung eines humanitären Aufenthalts getroffen wird. Am 16. Oktober hat die österreichische Bundesregierung entschieden, die personelle Ausstattung des Unabhängigen Bundesasylsenats zu erhöhen, damit der Rückstau an Asylfällen bis 2010 zur Gänze abgearbeitet werden kann.

Empfehlung 20 (Absätze 71, 73-75, 78) und 21 (Absatz 72): Verhängung der Schubhaft für Asylwerber und abgewiesene Asylwerber nur wenn unbedingt nötig und gerechtfertigt und wenn die Abschiebung in nächster Zukunft durchgeführt werden kann. Überprüfung der Praxis der Schubhaftverhängung aufgrund der begründeten Annahme der Polizei, dass das Asylansuchen wegen Nichtzuständigkeit Österreichs zurückgewiesen wird.

§ 76 Abs. 2 lit. 4 Fremdenpolizeigesetz erlaubt der zuständigen Fremdenpolizeibehörde die Schubhaftverhängung gegen Asylwerber aufgrund der begründeten Annahme, dass der Asylantrag mangels österreichischer Zuständigkeit zurückgewiesen wird (gemäß EU-Recht, Dublin II Verordnung Nr. 343/2003). Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat § 76 Fremdenpolizeigesetz in seiner Entscheidung G 14/07 vom 14. Juni 2007 für verfassungskonform und damit in Einklang mit der EMRK erklärt.

Gemäß § 80 Abs. 2 Fremdenpolizeigesetz ist die Schubhaft grundsätzlich auf einen Zeitraum von 2 Monaten zu beschränken; gemäß § 80 Abs. 1 ist die Dauer der Schubhaft jedenfalls so kurz wie möglich zu halten. Im Jahr 2007 dauerte die Schubhaft in Wien durchschnittlich 28 Tage. Die Anzahl der Schubhaftverhängungen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken, von 11.816 Fällen im Jahr 2002 auf 3.553 Fälle im ersten Halbjahr 2007. Während demselben Zeitraum ist die Anzahl der Fälle in denen gelindere Mittel verhängt wurden, angestiegen, von 363 Fällen im Jahr 2004 auf 471 Fälle im ersten Halbjahr 2007. Das Fremdenpolizeigesetz sieht gemäß § 77 Abs. 1 die Verhängung gelinderer Mittel wann immer möglich vor, insbesondere bei Minderjährigen und verletzlichen Personen; die Fremdenpolizei ist angewiesen, dementsprechend zu handeln.

Absatz 78

Österreich unterstreicht, dass die Entscheidung zwischen der Verhängung von Schubhaft oder gelinderen Mittel stets in Hinblick auf den Gebrauch der die persönliche Freiheit des Betroffenen am wenigsten einschränkenden Maßnahme gefällt wird. Die Schubhaft wird daher über einzelne Familienmitglieder nur dann verhängt, wenn die Behörde dies als absolut notwendig erachtet. Die Anzahl der verhängten gelinderen Mittel steigt kontinuierlich an, von 363 Fällen im Jahr 2004 auf 471 Fälle allein im ersten Halbjahr 2007. Alle Schubhaftbescheide unterliegen der Kontrolle der Unabhängigen Verwaltungssenate.

Die Schubhaftverhängung über Minderjährige wird weitgehend vermieden. Zwischen Jänner und September 2007 befanden sich lediglich 120 Minderjährige in Schubhaft, davon waren 98 Personen bereits 16 bis 17 Jahre alt.

Empfehlung 22 (para. 76): Kostenlose Rechtsberatung für Asylwerber und ab-/zurückgewiesene Asylwerber in Schubhaft damit verfügbare Rechtsmittel gegen die Haft tatsächlich ergriffen werden können.

Gemäß § 66 Bundesasylgesetz hat das Innenministerium eine angemessene Zahl an „Flüchtlingsberatern“ zur Verfügung zu stellen, die Asylwerber zum Asylrecht und Asylverfahren Unterstützung bieten sollen. Gemäß § 66 Abs. 2 Bundesasylgesetz gehören insbesondere Informationstätigkeit zum österreichischen Asylrecht, Unterstützung bei der Asylantragstellung, Vertretung von Asylwerbern im Asylverfahren, sowie Übersetzung zum Aufgabengebiet der Flüchtlingsberater. Der Innenminister ernennt die Flüchtlingsberater auf Empfehlung des UNHCR, der Länder und Gemeinden, österreichischer

Flüchtlingsorganisationen und NGOs. Derzeit sind Flüchtlingsberater der Caritas, der Volkshilfe, von SOS Menschenrechte und SOS Kinderdorf, sowie dem Evangelischen Oberkirchenrat ca. 88 Wochenstunden im gesamten Bundesgebiet tätig.

Empfehlung 23 (Absätze 76, 79): „Offene Stationen“ in Schubhafteinrichtungen

Österreich strebt die raschest mögliche Schaffung von „offenen Stationen“ in allen Schubhafteinrichtungen an, soweit solche nicht bereits eingerichtet sind. Bei der Ausgestaltung dieser Stationen werden die Empfehlungen des Menschenrechtsbeirats und des Europarats-Komitees zur Verhütung von Folter (CPT) berücksichtigt. Darüber hinaus plant Österreich die Errichtung eines neuen, modernen Schubhaftzentrums für 250 Personen, bei welchem die Empfehlungen von CPT und Menschenrechtsbeirat betreffend offene Stationen ebenfalls berücksichtigt werden. Die Bauarbeiten beginnen im Jahr 2008 und sollen 2009 oder 2010 beendet werden.

Im PAZ Hernalser Gürtel welches Kommissar Hammarberg während seines Aufenthalts in Österreich besucht hat, wird derzeit eine „offene Station“ für 50 Personen im Erdgeschoss des Gebäudes eingerichtet. Planung und Umsetzung des Projekts finden in engem Austausch mit dem Menschenrechtsbeirat statt. Die Station wird Sportmöglichkeiten, Gesellschaftsspiele, eine Bibliothek (Bücher und DVDs) sowie Zugang zu Wertkartentelefonen bieten.

Das Innenministerium hat eine vom Menschenrechtskommissar während seines Besuchs im PAZ Hernalser Gürtel geäußerte Empfehlung sofort umgesetzt und das Datenerfassungssystem dahingehend reformiert, dass nunmehr Daten zu Identität und Gesundheitszustand aller Hungerstreikenden in Schubhaft sowie die Dauer des Hungerstreiks, erfasst werden.

Empfehlung 24 (Absätze 81-83): Abschaffung des Quotensystems für Familiennachzug, sowie Überprüfung der Einkommenserfordernisse für Familienzusammenführung zur Vermeidung einer Diskriminierung von Frauen.

Die Beschränkung des Familiennachzugs auf die Kernfamilie (Ehepartner und Kinder) entspricht Art. 4 der EU-Ratsrichtlinie 2003/86/EG über das Recht auf Familienzusammenführung.

Das Bestehen eines regelmäßigen Mindesteinkommens als Voraussetzung für den Familiennachzug entspricht Art. 7 der EU-Ratsrichtlinie 2003/86/EG und soll eine Inanspruchnahme der Sozialhilfe zur Sicherung des Lebensunterhaltes vermeiden. Wenn das Recht auf Privatsphäre und Familienleben gemäß Art. 8 EMRK die gesetzliche Notwendigkeit eines Mindesteinkommens überwiegt, wird der Familiennachzug von den österreichischen Behörden gewährt, auch wenn das Mindesteinkommen nicht nachgewiesen werden kann.

Empfehlung 25 (Absatz 82): Effektive Umsetzung der Gesetzesbestimmung, welche im Falle der Misshandlung durch den Ehepartner die Gewährung eigenständiger Niederlassungsbewilligungen für im Rahmen der Familienzusammenführung nachgezogene Ehepartner ermöglicht.

Niederlassungsbewilligungen für Familienangehörige sind während einer 5-jährigen Übergangsfrist grundsätzlich an das Aufenthaltsrecht des Zusammenführenden gebunden. Gemäß §§ 27 und 47 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz kann Gewaltopfern und im Falle der Scheidung (aufgrund des überwiegenden Verschuldens des anderen Ehegatten) jedoch eine unabhängige Niederlassungsbewilligung gewährt werden. Die Gewährung der Niederlassungsbewilligung muss vom Opfer beantragt werden und geschieht nicht von Amts wegen. Um den tatsächlichen Gebrauch dieses Rechtes zu fördern, ist die Polizei verpflichtet, Gewaltopfer stets von der Möglichkeit der Gewährung einer unabhängigen Niederlassungsbewilligung zu informieren (siehe auch österreichische Stellungnahme zu Empfehlung 17).

Absatz 85

Siehe Stellungnahme zum Kapitel „Menschenrechtsbildung“.

Verhütung von Misshandlungen durch die Polizei

Empfehlung 26 (Absatz 89): Öffentliche Verurteilung auf höchster Ebene von Fällen schwerer, offensichtlicher Misshandlung durch die Polizei

Der Innenminister sowie höchstrangige Vertreter des Ministeriums und der Polizei haben Misshandlungen durch die Polizei, einschließlich Misshandlungen von Angehörigen sichtbarer Minderheiten, wiederholt verurteilt.

Empfehlung 27 (Absatz 89): Erarbeitung von Methoden zur regelmäßigen Evaluierung, ob und wie die Tätigkeit, Verwaltung und Aufsicht der Polizeibehörden die Menschenrechte achtet und fördert.

Der Menschenrechtsbeirat wurde genau mit dem Ziel geschaffen, die Einhaltung und Förderung der Menschenrechte durch die Polizei zu überprüfen und Verbesserungsvorschläge zu machen. Darüber hinaus untersucht das Büro für interne Angelegenheiten jegliche Vorwürfe über Misshandlung durch die Polizei und legt ihre Ergebnisse der Staatsanwaltschaft vor.

Empfehlung 28 (Absatz 48, 90): Aufnahme von mehr Frauen und Minderheitenangehörigen in die Polizei, um die allgemeine Bevölkerungsstruktur besser wieder zu spiegeln.

Österreich teilt die Ansicht des Menschenrechtskommissars, dass die Polizei die Geschlechtsverteilung und die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung vermehrt wieder spiegeln sollte. Exekutivbeamte aus Minderheitengruppen können durch ihre Sprachkenntnisse und das Verständnis für andere Kulturen zur Vertrauensbildung zwischen der Polizei und Minderheitengruppen beitragen, sowie als Vorbilder für diese Gruppen dienen.

Das Innenministerium strebt die vermehrte Rekrutierung von Angehörigen aus Minderheitengruppen für die Polizei an. Zu diesem Zweck hat beispielsweise die Stadt Wien gemeinsam mit dem Innenministerium im November 2007 eine regionale Kampagne mit dem Titel „Wien braucht dich“ gestartet, die eine Reihe von öffentlichen Informationsveranstaltungen umfasst. Die Zielgruppe sind junge Migranten im Alter zwischen 18 und 30 Jahren, die bereits die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen.

Das Innenministerium hat infolge einer Empfehlung des Menschenrechtsbeirats außerdem begonnen, die Aufnahmeprüfung zum Polizeidienst laufend zu evaluieren, um mögliche geschlechtsspezifische Merkmale, die die Prüfung für Bewerberinnen unverhältnismäßig erschweren würde, zu identifizieren und zu beseitigen.

Empfehlung 29 (Absätze 91-92): Schaffung eines unabhängigen Mechanismen zur Untersuchung von Beschwerden über Polizeimisshandlung, beispielsweise durch Ausweitung des Mandats des Menschenrechtsbeirats

Siehe auch österreichische Stellungnahme zu Empfehlung 5.

Österreich verfügt über ein strenges Verfahren im Umgang mit Vorwürfen über Misshandlung durch die Polizei. So sind alle Exekutivbeamten verpflichtet, jegliche Vorwürfe über Polizeimisshandlung sofort der Staatsanwaltschaft zu melden und innerhalb von 24 Stunden einen genauen Bericht über die Umstände des jeweiligen Falls zu übermitteln. Darüber hinaus sind das Büro für interne Angelegenheiten im Innenministerium sowie der Menschenrechtsbeirat umgehend über die Vorkommnisse zu informieren.

Der Menschenrechtsbeirat wurde zur Identifikation und Formulierung von Empfehlungen betreffend struktureller Menschenrechtsprobleme und -defizite im Polizeidienst geschaffen. Obwohl das Mandat des Beirats die Untersuchung von Individualbeschwerden nicht umfasst, erfolgt eine regelmäßige Untersuchung von Einzelfällen im Zuge der Suche nach möglichen strukturellen Mängeln im Polizeidienst.

Schutz nationaler Minderheiten

Empfehlung 30 (Absätze 93-98): Umsetzung der Urteile des Verfassungsgerichtshofes betreffend zweisprachiger topographischer Bezeichnungen in Kärntner Gemeinden

Infolge des Verfassungsgerichtshofsurteils aus dem Jahr 2001, welches die Errichtung zusätzlicher zweisprachiger topographischer Ortstafeln vorsieht, hat sich Österreich um eine nachhaltige Konsenslösung zwischen allen Beteiligten bemüht. So hat die letzte Bundesregierung eine Reihe von Verhandlungsrunden zwischen Vertretern der Bundes- und Landesregierung, der slowenischen Minderheit in Kärnten sowie deutschsprachigen Kärntnern, mit dem Ziel einer Einigung abgehalten. Das sogenannte „Karner-Papier“ aus dem Jahr 2005, welches aus einer dieser Verhandlungsrunden hervorging, erhielt zwar breite Unterstützung, eine abschließende Einigung konnte jedoch nicht erzielt werden. Bundeskanzler Gusenbauer setzte die Bemühungen daher fort und führte im ersten Halbjahr 2007 Gespräche mit Vertretern aller Parteien, insbesondere mit jenen der slowenischen Minderheit, der deutschsprachigen Kärntner, der Landesregierung, sowie der Bürgermeister der betroffenen Gemeinden. Am 4. Juli 2007 wurde ein Vorschlag zur Änderung des Volksgruppengesetzes (siehe 263/A XXIII. GP – Initiativantrag) in den Nationalrat eingebracht. Der Vorschlag enthält eine taxative Liste jener Kärntner Regionen, in denen zweisprachige Ortstafeln zu errichten sind, welche als Verfassungsbestimmung im Anhang des Gesetzes aufscheinen soll. Die Liste umfasst 163 Kärntner Ortschaften in 24 Gemeinden. Bei der Festlegung der Ortschaften wurde versucht, auf die spezifische Topographie Kärntens Bedacht zu nehmen und eine sachadäquate Lösung für alle Beteiligten zu erzielen. Der Vorschlag wird derzeit im zuständigen Verfassungsausschuss des Nationalrats beraten.